Carlos María Gorla

Evolución histórica del régimen municipal argentino

IMHICIHU
CONICET

Buenos Aires - 2007

Carlos María Gorla

EVOLUCION HISTORICA DEL REGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO

IMHICIHU
CONICET

BUENOS AIRES - 2007

Gorla, Carlos María
Evolución histórica del régimen municipal argentino
–1ª ed.– Buenos Aires: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET, 2007.
159 P.; 21 x 15 cm.

ISBN 978–950–692–079–1

1. Historia Argentina. I. Título
CDD 982

Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas
CONICET – Saavedra 15 – 4° y 5° piso
C1083ACA – Buenos Aires – Argentina
Tel.: 4953–2042/8548 – imicihu@conicet.gov.ar
Hecho el depósito que prevé la Ley 11.723
Impreso en la Argentina
© 2007 Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas
ISBN 978–950–692–079–1

INDICE

PRESENTACION *5*

I. Introducción *7*

II. Origen del municipio argentino *12*

III. Implantación del régimen de municipalidades *17*
a) El anhelo por restablecer el municipio *17*
b) El establecimiento de municipalidades en la campaña bonaerense *20*
c) La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires *30*

IV. El régimen municipal en el orden de la Constitución Nacional *33*

V. La Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires: sanción de la Ley Orgánica Municipal de 1876 ..... *39*

VI. El régimen municipal después de 1880 ..... *56*
a) Desvirtuación del régimen municipal *56*
b) El establecimiento del régimen municipal en los territorios nacionales *61*
c) La crisis del régimen municipal argentino *66*

VII. El restablecimiento de las municipalidades electivas *73*
a) La reforma de la ley orgánica municipal de la Capital Federal *73*
b) La constitución de municipalidades en los territorios nacionales *79*
c) Cercenamiento de las autonomías municipales en las provincias *85*

VIII. La implantación del sufragio universal en las elecciones municipales *89*
a) El nuevo orden municipal *89*
b) La aplicación de la Ley Saenz Peña en la provincia de Buenos Aires *92*
c) La aplicación del sufragio universal para la elección de la Municipalidad de la Capital *98*
d) Incidencia de la Ley Saenz Peña en la democratización de los municipios *104*

e) Injerencia del poder central en la administración municipal *112*
f) Evolución del régimen municipal en los territorios nacionales *116*
g) El proyecto de intervención a la provincia de Buenos Aires *121*

IX. El régimen municipal después de 1930 ..... *123*

X. El régimen municipal en el período 1940 – 1962 ..... *130*

XI. La subversión del régimen municipal en la década 1966 – 1976 ..... *136*

XII. La adecuación del municipio a los nuevos requerimientos del planeamiento urbano y rural *142*

XIII. Conclusión *152*

FUENTES CONSULTADAS *155*

DIARIOS Y REVISTAS *155*

BIBLIOGRAFIA *157*

PRESENTACION

Este libro es el resultado de la investigación realizada por su autor como director del Proyecto Plurianual N° 02633 **"Reestructuración Territorial, Innovaciones y Gestión Municipal en la Argentina. Consecuencias socioespaciales y alternativas para una mejor calidad de vida de la población"**.

Las conclusiones de este trabajo de investigación se incluyen en tres volúmenes, siendo **Evolución Histórica del Régimen Municipal Argentino** la primera publicación, a la que se agregan dos más, en las cuales se aborda el tema del municipio desde otras perspectivas.

En un segundo volumen, la Dra. Susana María Sassone y el Lic. Darío César Sánchez desarrollan **Municipios Argentinos: geografía de los gobiernos locales**. El mismo comprende los siguientes capítulos:

1.- División política de la Argentina.
2.- Gobiernos locales en las normas jurídicas. Régimen municipal y autonomía municipal.
3.- La escala espacial de los municipios.
4.- Gobiernos locales y contigüidad territorial.
5.- Gobiernos locales y población.
6.- Escalas para el tratamiento de la información local.

El tercer volumen, **El Municipio: problemáticas y desafíos para el siglo XXI**, reúne un conjunto de trabajos, que abordan diferentes aspectos de la dinámica urbana generada por los municipios. Este libro se caracteriza por la diversidad de enfoques y de problemas tratados, dado que cada autor posee una formación profesional distinta. De tal forma, son tratadas cuestiones relativas a la gestión del desarrollo urbano local y los nuevos desafíos que imponen las intervenciones urbanísticas de actores privados, al empleo y la reestructuración urbana, y a las experiencias en el campo del quehacer profesional aplicadas al asesoramiento de los gobiernos locales. El contenido temático y los autores que integran el volumen III son:

1.- Reestructuración económica: cambios territoriales y sociolaborales en el municipio de Comodoro Rivadavia, provincia del Chubut. Lic. Myriam González
2.- Experiencias de investigación del CITAB (Banco de la Provincia de Buenos Aires) en municipios bonaerenses. Lic. Alfredo Grassi
3.- Tecnologías informáticas en auxilio de la gestión del territorio. Ing.

DPUR Nilda D. Closi

4.- Municipios y desarrollo urbano. Arq. DPUR Raquel Perahia

5.- Municipios y ciudades privadas: los desafíos de la gestión urbana en el siglo XXI. Arq. DPUR Sonia Vidal

La publicación de estos trabajos se realizó con fondos adjudicados por el CONICET para la ejecución del Proyecto Plurianual N° 02633.

Carlos María Gorla
Buenos Aires, julio de 2007

I. Introducción

Para abordar la temática del municipio es preciso, en primer lugar, hacer referencia a su esencia. El municipio no es una idea abstracta o un ideal. Es un hecho histórico, que nació espontáneamente de la naturaleza de las cosas y tuvo una existencia sustentada en la realidad social, que lo favoreció, lo limitó y produjo su decadencia, como también, finalmente, su renacimiento. La libertad local, esencial a la vida comunal, se ejerció antes que se formulara el constitucionalismo liberal y se expandiera la vida urbana. Es debido al desconocimiento del carácter y esencia de la vida comunal, que se ha afirmado que ésta tuvo su origen en el antiguo Egipto, ya que el poder central del faraón reposaba en la creencia de que éste era un dios en la tierra y, por lo tanto, es imposible pensar que existiera entonces una comunidad de individuos, que es el sustento básico de la comuna natural y libre. Es a' momento de la creación de los demos en Atenas que se remontan los antecedentes más antiguos de la vida comunal libre y natural, basada en una especie de gran familia Pero son el municipio romano y las instituciones germánicas visigodas del *concilum* y el *conventus publicus vicinorum* las que influyeron en el municipio castellano y leonés, que alcanzó "su máximo esplendor en cuanto a autonomía y base democrática entre los siglos XII y comienzos del XIV",[1] influyendo su tradición secular en el régimen municipal indiano.

"El poder municipal, decía Sarmiento, es poder primordial, el único que han conocido las sociedades antiguas, el único de los derechos romanos que se salvó de la barbarie de la conquista, el primero que se levantó en la Edad Media contra el feudalismo, hasta producir las libertades modernas, el único en fin en que reposa la libertad y la república en los Estados Unidos, en Suiza, en Andorra, en San Marino".[2] No obstante, señalaba Tocqueville, "si bien existe la Municipalidad desde que existen los hombres, la libertad comunal es una cosa rara y frágil".[3]

Con el proceso de modernización, que adquirió vigor durante el siglo XIX, la necesidad de civilizar dio lugar a la revalorización del municipio. Pero, en la Argentina, el gobierno, considerando que las poblaciones no estaban capacitadas para asumir el gobierno local, estimó indispensable designar sus autoridades y que subsistieran con las partidas que les otorgaba. En 1882

---

[1] Hernández (h), Antonio María. *Derecho Municipal*, I, Buenos Aires, 1997, p.117
[2] Mouchet, Carlos. *Pasado y restauración del régimen municipal.* Buenos Aires, 1957, p. 17
[3] Ibídem, p. 18

decía Sarmiento: "Tenemos hoy muchas ciudades de la Provincia de Buenos Aires que tienen elementos para gobernarse por sí mismas y no por el poder unipersonal del Juez de Paz. ¿Querrán creer nuestros políticos que en esta simplificación del gobierno, en estas ciudades gobernadas por un solo empleado ejecutivo, no nombrado por sus habitantes, sino antes por una autoridad política de la Capital de Buenos Aires, se habría llegado a una monarquía administrativa, más todavía a una autocracia de que no hay ejemplo en el mundo hoy, ni en Rusia, ni en Alemania, sino es en el Asia, pues el Gobierno Municipal es el más fuertemente arraigado en Europa y en Estados Unidos la base de todos los otros poderes de Estado o nacionales?".[4]

Cuestiones ajenas al eficaz gobierno local aislaron entonces al municipio de su función específica, que es la de atender las necesidades del vecindario, ya que se apartaba a los individuos que constituían el común de la localidad de la evaluación de las necesidades y de los gastos para satisfacerlas. "Todos los grandes gastos, los despilfarros que han consumido y endeudado las comunas" derivaban de "funcionarios sin control moral ninguno", mientras que para desempeñar las funciones administrativas de una pequeña comuna no era requisito una formación especial, como lo había demostrado el funcionamiento ejemplar y único de la democracia ateniense, quizás el ejemplo casi perfecto y que, probablemente, no se repetirá en la vida social de la Humanidad.

El municipio no debe identificarse completamente con el Estado, "justamente porque el municipio es tan sólo cuando está inserto en una unidad política de orden superior que es el Estado. Por otra parte, existe una diferencia de grado y de extensión entre los elementos del Estado y los del municipio, que imposibilita tal identificación. Siempre –como lo destacó el mismo Posada- en el concepto de municipio está ínsita la idea de autonomía y de subordinación".[5]

De las distintas definiciones de municipio, que se formulan en la doctrina y en la legislación, se pueden citar las siguientes:

"El municipio, dice Adriano Carmona Romay, en razón a su gobierno y administración, es, pues, la organización político-administrativa de la sociedad local". Para Posada es "el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad.....es, o debe ser, un organismo con un sistema de funciones para los servicios, que se

---

[4] *El Nacional*, 6 de mayo de 1882, p. 1, col. 1

[5] Hernández (h), *Derecho Municipal*, I, p. 242

concretan y especifican más o menos intensa y distintamente en una estructura: gobierno y administración municipales propios –autonomía–, desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio: regional".[6]

El municipio tiene los mismos elementos que el Estado: territorio, población y poder. El "territorio configura el supuesto físico del municipio", es "el sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce el mismo su poder político". La tendencia de "territorialización" "importa caracterizar al municipio como simple división administrativa del territorio estatal, "dejando de lado la agrupación social sobre que descansa". Sostiene Hernández, "que no podemos admitir municipios que abarquen varias ciudades importantes y decenas de localidades menores, como el de Tacuarembó en el Uruguay, con 21.014 kilómetros cuadrados", en un país de 186.000 kilómetros cuadrados y diecinueve municipios. Esta, dice, es "una evidente y peculiarísima coincidencia de lo provincial, en el sentido europeo de la palabra, con lo municipal".[7]

Por hallarse incluido el municipio en una unidad política superior es fundamental la autonomía municipal. El municipio tuvo históricamente distintas relaciones con el Estado, con mayor o menor centralización o descentralización. Maurice Hauriou manifiesta que "la centralización es la fuerza propia del gobierno del Estado y la descentralización es la fuerza por la cual la nación reacciona contra el gobierno del Estado". La primera tiende a establecer la "unidad de derecho.....y la unidad es la ejecución de las leyes y también en la gestión de los servicios"; la segunda "busca llevar a la periferia la mayor suma posible de las facultades de decisión y de gestión".[8]

Se ha dicho que la característica fundamental del federalismo es, precisamente, la autonomía municipal, juicio que es erróneo, pues la característica del mismo es la autonomía de los estados y de las provincias. Como ejemplo de ello es el municipio norteamericano de finales del siglo XIX. Este se basaba en las ideas del *self government* inglés, aunque con particularidades más democráticas. "Después de la Revolución –señala Austin Macdonald– las legislaturas estatales quedaron como herederas del privilegio real de crear municipios. Esto es fácilmente explicable –agrega– dada la desconfianza que la gente de aquellos tiempos adquirió hacia el poder central, el cual trataban de restringir cada vez que podían.....Pero la nueva práctica –incorporación legislativa de las municipalidades– originó la costumbre de que la creación de

---

[6] Ibídem, p. 245
[7] Ibídem, pp. 247-248
[8] Ibídem, p. 348

una municipalidad se hiciera por medio de una ley de la legislatura estatal, ley que, como cualquiera otra de la misma categoría, podía ser modificada por la legislatura a voluntad. Y como cada ciudad tenía sus poderes limitados a lo establecido en la ley que la creaba, las demandas de reformas elevadas ante las legislaturas fueron numerosas. Poco a poco las legislaturas adquirieron el hábito de disponer con todo detalle las actividades municipales, por triviales que fueran. Así fueron imponiendo a las ciudades obligaciones que sus habitantes no habían pensado". Esta situación dio sentido a la lucha por la autonomía municipal en los Estados Unidos.

"El fin principal de la lucha por la autonomía municipal –señalaba Rowe– se ha encaminado a impedir que la legislatura del Estado sustituya la voluntad de las autoridades locales con la suya propia. La tendencia por parte de la legislatura del Estado a usurpar los poderes locales, se explica teniendo en cuenta las condiciones particulares históricas en que se ha efectuado el desarrollo de los municipios en los Estados Unidos". En la segunda mitad del siglo XIX la crisis de las instituciones locales americanas era completa y el sistema imperante, designado como *spoil system*.[9] A principio del siglo XX, decía John Fiske: "El gobierno republicano, que a pesar de sus inevitables deficiencias, parece funcionar admirablemente bien en los distritos rurales, en los estados y en la Nación, ha sido mucho menos feliz en su aplicación a las ciudades". George E. Waring, competente en materia de gobierno urbano y ex jefe del departamento de limpieza pública en Nueva York, manifestaba: "Hemos caído en el hábito tan generalizado de considerar al gobierno de la ciudad aliado al gobierno del Estado y hasta al gobierno del país en general, que, como es natural, el control de éste ha venido a parar a las mismas manos –es decir a manos de personas pertenecientes a partidos políticos– de manera que se hace prácticamente imposible resolver una cuestión de vital interés que corresponda al control municipal de acuerdo con las circunstancias que sean propias del caso. Por lo general y casi invariablemente se decide en relación con el efecto que el éxito o fracaso del partido dominante en la ciudad tendrá en el control del partido sobre el gobierno del Estado y de la Nación. La elección de un Mayor es habitualmente determinada, no teniendo en cuenta la influencia individual del candidato sobre los intereses de la ciudad, sino teniendo en vista el efecto que tendrá el resultado de la elección en el éxito del partido en el Estado o en la Nación.....Mientras se consienta que continúe esta amalgama de los intereses municipales con los del Estado y los nacionales, continuará también el gobierno de las ciudades sujeto a consideraciones que como ciudades sólo las afecta de una manera secundaria, subordinándose y

[9] Ibídem, pp. 358-359

relegándose su propio y principal interés a consideraciones políticas".[10]

El municipio es preexistente a las doctrinas políticas sobre la forma de gobierno. La institución municipal floreció con la democracia, con la república aristocrática, con el feudalismo, con la monarquía absoluta. La comuna libre y natural, "la única que en la historia ha tenido éxito, decía De la Torre, no tiene nada que ver con la forma política de la Nación, porque abandonada a su libertad e iniciativa" puede vivir "bajo cualquier clima, y bajo cualquier gobierno".[11] Con frecuencia se confunde autonomía con descentralización.

"América siempre tuvo conciencia municipalista, manifestada en conferencias de abogados y congresos interamericanos de municipios, que constituyeron importantísimos cuerpos de doctrina, donde se sugirió la creación de cátedras de Derecho Municipal". En la Argentina, la primera cátedra de Derecho Municipal Comparado fue creada en 1921, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Litoral, agregándose la misma, posteriormente, a partir de 1923, en la Universidad Nacional de Córdoba y en 1926 en la Universidad Nacional de Buenos Aires. Más tarde se dictó en la Universidad Nacional de La Plata. Pero en 1948, las que se dictaban en esta última y en la del Litoral fueron suprimidas.[12]

La Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana, aprobada en Caracas, el 22 de noviembre de 1990, expresa: "Los municipios constituyen una sociedad natural, formada por cuerpos vivos, anteriores a la voluntad del Estado, cuya existencia se reconoce en nuestros días como institución político-social de participación popular, democrática y autónoma. El municipio iberoamericano tiene su origen en el municipio aparecido en Castilla por los siglos X y XI, desde donde fue trasplantado con renovada savia y vigor a las tierras americanas, desempeñando un protagonismo sociopolítico de primer rango en los momentos claves en la fundación de las ciudades y en el proceso emancipador".[13]

---

[10] *El Economista Argentino*, año, XII, nº 576, 13 de diciembre de 1902, p. 4, cols. 2-3; p. 5, cols. 1-3; y p. 6, col. 1

[11] De la Torre, Lisandro. *El régimen municipal*. Buenos Aires, 1889, p. 22

[12] Hernández, *Derecho Municipal*, I, pp. 19-20

[13] Ibídem, p. 366-367

II. Origen del municipio argentino

El municipio, como "organismo subordinado en el seno del Estado, dice Mommsen, ha sido una cosa desconocida en el orden de la sociedad antigua", pues "en todo el mundo helénico-itálico, señala, están necesariamente fundidos en un conjunto la ciudad y el Estado". Pero al comenzar el siglo VII a.c., agrega, cesó la absoluta concentración de la vida pública de los Romanos en un solo y único centro, al menos en lo que concierne a la Italia propia. En adelante, es como una grande y única ciudad, con su territorio que se extiende desde el Arno y el Rubicón hasta el estrecho de Sicilia; pero también desde este día fue necesario constituir pequeñas ciudades particulares en el inmenso y nuevo recinto. Italia se organizó entonces en ciudades de ciudadanos romanos. Estas conservaron los principios esenciales de la institución latina, como las formas de la independencia en el interior y sus instituciones eran análogas a las de Roma, preservando "los principios fundamentales de la antigua ciudad patricia consular". Una asamblea del pueblo decretaba los estatutos y elegía los magistrados locales, un consejo (*curia*) hacía las veces del Senado romano, cuatro jueces supremos (*quatuor viri*) administraban la justicia, dos *cuestores* eran responsables de la administración de los fondos municipales y, por último, en el orden religioso, los *pontífices* y los *augures*. "El sistema secundario de los municipios, afirma, refleja fielmente el sistema superior del Estado central. En general, el municipio tiene, lo mismo que el Estado, su poder político interior. Las decisiones comunales se imponen a los habitantes de la localidad, y los magistrados municipales tienen sobre ellos el imperium, ni más ni menos que sucede en Roma". El municipio es, sin duda, "una de las más notables y fecundas manifestaciones políticas de la era silana, así como de la vida social y política de Roma".[14] *La Lex Julia Municipalis*, del 45 a.c., reguló la organización municipal de las ciudades de Italia y de la Galia Cisalpina, influyendo también en la organización de otros municipios de las provincias.[15]

La organización municipal que tuvieron las ciudades españolas, cuando éstas integraron el mundo romano, abarcaba, como en Roma, la *urbs*, o sea un centro de población urbana y el *territorium* o distrito rural, constituyéndose su población de *cives* (ciudadanos), de *incolae* (domiciliados en la ciudad sin ciudadanía en la misma) y de *hospites* (residentes transitorios). El gobierno y la administración eran ejercidas por el pueblo, los magistrados y la Curia o Senado municipal. El municipio, expresión de las clases medias y del

---

[14] Mommsen, Teodoro. *Historia de Roma*. Buenos Aires, 1960, pp. 549-550
[15] Hernández, *Derecho Municipal*, I, pp. 113-114

capitalismo urbano, triunfantes como consecuencia de las guerras civiles de los siglos II y I a.c., fue entonces el centro de irradiación de la acción romanizadora. Pero, durante el Bajo Imperio, con la decadencia de la ciudad y de la cultura urbana, "la organización municipal se convierte, dentro del estado burocrático, en un mero organismo de la administración centralizada, sin la antigua autonomía, con sus instituciones desnaturalizadas y los campos sustrayéndose a su acción directiva. La ciudad deja de ser el centro económico y político-administrativo de su distrito rural, y el "territorium"se va independizando de las autoridades municipales porque los latifundios, al aumentar en extensión, escapan a la acción administrativa del Municipio".[16]

En España, la guerra incesante entre cristianos y moros dejaron las tierras yermas y desoladas, siendo preciso, para defender las fronteras, establecer en ellas a pobladores cristianos, ofreciéndoles privilegios e inmunidades, fueros que también se concedieron a las ciudades moriscas conquistadas. Dichos fueros, "verdaderos códigos civiles, criminales y políticos, como dictados para regir exclusivamente en el territorio o pueblo a quien se acordaba, tenían un marcado sello de localismo y constituían a cada ciudad en una entidad casi autónoma". El Concejo "era una pequeña república regida por sus leyes propias y gobernada por sus propios magistrados particulares. La elección era popular y se hacía por todos los habitantes con derecho de vecindad".[17] Estos ayuntamientos, que en Castilla y León se llamaron *concejos*, en Aragón y Navarra, *cabildos* y en Cataluña, *consells*, tenían una organización popular, formando los vecinos el cuerpo electoral del que estaban excluidos los nobles, el clero, los extranjeros y los moradores, pero se fueron aristocratizando con el transcurso del tiempo, hasta que en 1480, cuando la institución de los corregidores se hizo extensiva a todas las ciudades, perdieron su antigua preponderancia y autonomía.[18]

La tradición municipal se restaura en América, donde se observa, "dentro del complicado y meticuloso ritual de las fundaciones españolas, la importancia de la erección de los cabildos".[19] Dice Zorraquín Becú: "La instalación de los españoles en el nuevo mundo se hizo exclusivamente en forma de colonización urbana. Los conquistadores fundaron ciudades y se establecieron en ellas adoptando el mismo sistema utilizado en la península para re-

---

[16] Valdeavellano, Luis G. de. *Historia de España*, I, 2ª. edición, Madrid, 1955, pp. 195-196 y 234-235

[17] Ramos Mejía, Francisco. *El federalismo argentino*. Buenos Aires, s/f, pp. 80-83

[18] Zorraquín Becú, Ricardo. *La organización política argentina en el período hispánico*. 2ª. edición, Buenos Aires, 1962, pp. 311-312

[19] Hernández, *Derecho Municipal*, I, p. 125

poblar las regiones que se iban ocupando frente a los moros".[20] En América el fundador de una ciudad tenía la potestad de constituir el primer cabildo, cuya jurisdicción comprendía una zona urbana (*ejido*) y una rural (*alfoz*), dividida esta última en partidos y a cargo de los alcaldes de hermandad. Además de las funciones de fomento, sanidad y ornato de la ciudad y de atención de los servicios públicos municipales de la localidad, poseía atribuciones vinculadas a la administración de justicia, así como regir, ordenar, normar, disciplinar la vida comunitaria, "ejercitando los poderes de policía necesarios para la convivencia pacifica".[21]

Señala Sarmiento, respecto al carácter institucional de las ciudades que los españoles erigieron en América: "Desde el primer día se instalaban todas las autoridades que la tradición romana del municipium o del Cabildo hacia necesario".[22]

En el proyecto de constitución para las Provincias del Río de la Plata, de 1812, se propone que haya cabildos "en todas las ciudades, villas y cabezas de partido, que tengan trescientos vecinos". Pero, el Cabildo de Buenos Aires fue suprimido por ley del 24 de diciembre de 1821 y, posteriormente, también los comprendidos en la jurisdicción de las Provincias Unidas.

"La decadencia del Cabildo de Buenos Aires, y como es lógico la de todos los del virreinato, en carácter de instituciones representativas de las seculares autonomías y fueros comunales –afirma Heras– comienza con la aplicación de la Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes dictada en 1782", ya que ésta "no parece proponerse sino el avasallamiento de las ciudades". A partir de entonces y hasta 1821, la vida del Cabildo "es artificial", aunque en el transcurso de la primera década de vida independiente adquiere un singular protagonismo. "La Revolución –señala– se hizo con las instituciones coloniales y en un principio éstas se adaptaron al nuevo orden de cosas, recayendo en el cabildo de Buenos Aires cuanta atribución no estaba asignada o cuanto poder excedía los límites legales de otras instituciones".[23] Dice Zorraquín Becú: "Era el poder que se reservaba, para los momentos críticos, una actuación decisiva y además institucionalizada en su función censora", sustentada en "un espíritu de cuerpo que aspiraba a conservar sus tradiciones y preeminencias, defendía sus derechos y atribuciones

---

[20] Zorraquín Becú, La organización política argentina..., p. 309
[21] Hernández, *Derecho Municipal*, I, pp. 125-126
[22] Sarmiento, Domingo Faustino, *Obras*, XXXVIII, Buenos Aires, 1887-1903, p. 259
[23] Heras, Carlos. *La supresión del Cabildo de Buenos Aires*, Humanidades, XI, Buenos Aires, 1925, pp. 3-5

y pretendía ampliar sus poderes y aun dirigir la marcha vacilante de la revolución". Pero, señalaba, "no era un órgano de gobierno general", estando limitadas sus funciones, en principio, "al ejercicio de un poder municipal, ampliamente concebido, que se extendía también a la campaña", siendo así su naturaleza "tan singular y sin duda heterodoxa", añadiendo, que sus funciones "se habían hipertrofiado", hasta "convertirse en una verdadera autoridad del Estado que no encuadraba en el sistema clásico de la división de poderes. Sus actividades, no siempre reguladas legalmente, pueden calificarse de consuetudinarias, configurando un régimen de hecho que complementaba, no obstante, la estructura constitucional del país".[24]

En 1820, el Cabildo no se encuadraba dentro del constitucionalismo de la época, siendo "una institución oligárquica, divorciada con la opinión pública, remedo de organismo democrático y conducto seguro para todas las revueltas demagógicas. Olvidado de las funciones de su ministerio, dejó buena parte de los asuntos edilicios, únicos que justificaban su existencia, en manos ajenas y pretendió erigirse en un cuerpo superior".[25] El Cabildo, afirma Heras, "tuvo su razón de ser cuando toda la vida era urbana y la campaña no influía en la marcha de los sucesos políticos; en el año 20 aparece en la escena política una nueva fuerza: son los estancieros y hacendados, que también quieren participar del gobierno, y así surgió la integración de la Sala con representantes de la campaña; desde este momento la influencia del Cabildo de Buenos Aires fue decayendo".[26]

La ley del 24 de diciembre de 1821, que suprimió los cabildos de la provincia de Buenos Aires, estableció una nueva jurisdicción administrativa. El nuevo orden político-administrativo implantado entonces fraccionó "las atribuciones de los cabildos en varias nuevas instituciones: la justicia de primera instancia, la justicia de paz y la jefatura de policía y comisarios".[27] Como consecuencia de la aplicación de la citada ley, por decreto del 28 de diciembre de 1821, se delimitó la jurisdicción de los tres jueces de primera instancia de campaña, creados en reemplazo de los alcaldes ordinarios, en tres departamentos[28] y por ley del 22 de enero de 1822, se nombraron ocho jueces

---

[24] Zorraquín Becú, Ricardo. "La intervención del Cabildo de Buenos Aires en la vida política nacional (1810-1821)". En: *VI Congreso Internacional de Historia de América*, tomo V, Buenos Aires, 1982, p. 346 y pp. 377-379

[25] Heras, *La supresión...*, p.6

[26] Ibídem, pp. 24-25

[27] Hernández, *Derecho Municipal*, I, p. 131

[28] Registro oficial del gobierno de Buenos Aires. Libro primero. septiembre-diciembre de 1821, pp. 206-207

de paz por el primer departamento, nueve por el segundo, siete por el tercero y cuatro por las parroquias de campaña agregadas a la ciudad.[29]

El artículo 8° de la ley del 24 de diciembre de 1821 facultaba al gobierno a establecer en las parroquias de campaña los jueces de paz "que considere necesarios según su extensión" y el artículo 9° establecía, que sus atribuciones serían, "juzgar en todas las demandas que las leyes y práctica vigentes declara verbales, arbitrar en las diferencias y en la campaña reunirán las de los alcaldes de hermandad que quedarán suprimidos".[30]

Además, en pueblos de la campaña bonaerense se designaron alcaldes de barrio, para que hicieran el servicio de policía, como tenientes del Juez de Paz.[31] Los alcaldes de barrio habían sido "los auxiliares inmediatos del Cabildo en cuestiones de policía, tanto en lo concerniente al mantenimiento del orden y seguridad como a la higiene y moralidad de la población".[32]

En 1821, el gobierno elaboraba un plan para el mejoramiento de la policía urbana y rural[33] y con tal fin, por decreto del 23 de octubre de 1821, creó el Departamento de Ingenieros, organismo que debía encargarse de todo lo relativo a la arquitectura, al urbanismo y lo concerniente a la topografía. Poco después, siendo urgente ordenar "la arbitraria edificación de la ciudad y los pueblos de campaña", Rivadavia redactó un proyecto de Ley de Edificación y como ésta "no podía ser sancionada antes de tres meses", el 14 de diciembre del mismo año dictó un decreto, en el cual se disponían medidas edilicias, como ser: el ancho de las calles, las medidas de las manzanas, etc., las cuales se hacían extensivas a los pueblos de la campaña.[34] Su ejecución se reglamentó el 16 de abril de 1823, resolviéndose, que se levantaría "el plan de cada pueblo de los de la campaña.....empezando por el de la ciudad de San Nicolás de los Arroyos".[35] Esta acción edilicia, tendía a generar el espíritu de asociación, la vida social, la "aglomeración y fijeza de la población", para formar al pueblo para las instituciones, como quería Echeverría.

A partir de entonces, el Juez de Paz y los alcaldes de barrio tuvieron

---

[29] Ibídem, libro segundo, n° 3, de 1822, pp. 31-32
[30] Hernández, *Derecho Municipal*, I, p. 131
[31] A G N. 10.38.5.3. Instrucciones para los alcaldes de barrio, Patagones, 27 de enero de 1823
[32] Saenz Valiente, J.M. *Bajo la campana del Cabildo*. Buenos Aires, 1952, pp. 202-207
[33] Ibídem, pp. 401-402
[34] Martínez Sierra, Ramiro. *El mapa de las pampas*, II, Buenos Aires, 1975, pp. 72-74
[35] Registro Oficial. Libro primero, septiembre-diciembre de 1821

atribuciones de carácter municipal y de seguridad, aunque en el período 1821–1854, no existió en el ámbito bonaerense un régimen municipal propiamente dicho.

III. Implantación del régimen de municipalidades

a) El anhelo por restablecer el municipio

La supresión de los Cabildos no se circunscribió a la provincia de Buenos Aires,[36] lo que demuestra, como señala Heras, que tanto los federales como los unitarios los consideraban incompatibles con las legislaturas. Pero, como se desprende del artículo 1° de la ley del 24 de diciembre de 1821, no fue el propósito "abolir definitivamente el Régimen Municipal", pues en el mismo se decía, que los Cabildos se suprimían hasta que se "crea oportuno establecer la ley general de Municipalidades", que se deseaba sancionar "dentro de los nuevos principios doctrinarios del derecho público, triunfante a raíz de la revolución".[37]

El anhelo por restablecer el régimen municipal en el país se manifestó a mediados del siglo XIX, como consecuencia de la revalorización de la Edad Media, que produjo el romanticismo y el historicismo, además de la influencia de Tocqueville, quien destacó la incidencia de los municipios en el notable progreso de los Estados Unidos.[38]

Alberdi y Echeverría se opusieron a la tendencia centralizadora, imperante a partir de la supresión de los Cabildos, que atribuían al partido Unitario, que "dejó embrionario y sin base sólida" al sistema representativo, no estableciendo la representación municipal, "para que sirviese al pueblo de escuela política; para hacer palpable a cada individuo el beneficio de su concurso, para el fomento del interés común y crear de ese modo en cada sección de la campaña elementos de orden y de progreso; para realizar con más facilidad el censo y el asiento de la recaudación del impuesto; para el arreglo y la orga-

---

[36] La abolición de los cabildos argentinos comenzó en 1820, en Entre Ríos y concluyó en 1837, en Jujuy

[37] Heras, Carlos. "Antecedentes sobre la instalación de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (1852-1854)". En: *Trabajos y Comunicaciones*, n° 1, Buenos Aires, 1949, p. 75

[38] Cortabarría, Jorge Juan. "El régimen municipal en la provincia de Buenos Aires según la constitución provincial de 1889 y la ley orgánica de las municipalidades de 1890". En: *Revista de Historia del Derecho "R. Levene"*, 29, Buenos Aires, 1992, pp. 30-31

nización de la milicia de cada departamento; para fundar la enseñanza primaria en la campaña y compeler a los padres a enviar a ellas a sus hijos; para contrabalancear la fuerza de unos Partidos con otros, y evitar de ese modo el alzamiento en masa de la campaña, y el predominio de los caudillos sobre el paisanaje; para fomentar la industria agrícola y el pastoreo de ganados menores; para promover, en suma, mejoras locales de todo género que preparasen gradualmente al país para una organización estable". Echeverría deseaba que se reconociera "la existencia del espíritu de localidad; y que todos los patriotas se apliquen a encontrar el medio de hacerle olvidar sus resabios y preocupaciones disolventes, de iluminarlo para la vida social". Para este fin, el medio era "la organización del poder municipal en cada distrito y en toda la provincia, en cada provincia y en toda la República. Quiero –decía– que a ese núcleo primitivo de asociación municipal, a esa pequeña patria, se incorporen todas esas individualidades nómadas que vagan por nuestros campos".[39]

Ambos pensaban que había que descentralizar lo que erróneamente se había centralizado. Echeverría afirmaba, que la institución municipal era "el principio, la base sine qua non de la organización de la sociedad argentina" y Alberdi, que "está en la organización del distrito municipal el germen de la organización del país". Decía: "La organización local, más realizable y fácil prenderá más presto que la organización general, que se apoya regularmente en aquélla. La patria local, la patria del municipio, del departamento, del partido, será el punto de arranque y de apoyo de la gran patria argentina". Y añadía, que "la raíz principal" del progreso y bienestar, "la base más profunda y fuerte" de las libertades norteamericanas, "reside en sus instituciones, en sus costumbres, en sus libertades municipales o comunales". Advertía que este "orden local de las cosas" tuvo en el Cabildo "su raíz en Sud América" y, en consecuencia, proponía su restablecimiento.[40]

Sarmiento, si bien coincidía en que "la base de todas las libertades de los Estados Unidos está en la Municipalidad", disentía con Alberdi y Echeverría, quienes opinaban que la organización del país debía realizarse "sobre los principios e instituciones del régimen español, adaptados al régimen democrático".[41] Sostenía, por el contrario, que el Cabildo no prosperó en América "por factores sociales e históricos", señalando que era una legislatura, "una municipalidad legislando", de modo, que si se restablecían los cabildos, sería preciso suprimirla, pues "hacen doble juego en algunos puntos, y

---

[39] Echeverría, Esteban. *Dogma Socialista*. La Plata, 1940, pp. 407-409 y 420

[40] Alberdi, Juan Bautista. *Derecho público provincial argentino*. Buenos Aires, 1928, pp. 78-79 y 81

[41] Heras, "Antecedentes...", p. 78

cuya presencia no sospechó la legislación española". En los estados federales, agregaba, la municipalidad "para coexistir con las legislaturas de provincia, el poder judicial independiente, y el poder ejecutivo, debe pues basarse en otros principios que los cabildos coloniales que obraban en esfera distinta. Resucitar la legislación municipal española es establecer el caos, y el conflicto de todos los nuevos poderes, creados y deslindados posteriormente".[42] Sarmiento concebía al municipio como "la sociedad en relación al suelo", precisando: "es la tierra, las casas, las calles y las familias consideradas como una sola cosa. Todo lo que se liga, pues, a la localidad en que residimos es municipal".[43]

La necesidad de implantar el régimen municipal se vinculaba con el proceso de organización nacional. "¿Cuándo, decía Echeverría, preguntaréis, tendrá la Sociedad Argentina una Constitución?", a lo que respondía, "al cabo de veinticinco, de cincuenta años de vida municipal".[44] Con la misma convicción se expresaba Alberdi, afirmando, que la organización municipal "debe ser la base de la organización de la provincia y alma del nuevo orden general de las cosas". Frecuentemente, advertía, se atribuía a la Constitución la prosperidad de los Estados Unidos, "pero la raíz principal de su progreso y bienestar, reside en sus instituciones, en sus costumbres, en sus libertades municipales o comunales".[45]

El primer antecedente que registra el establecimiento del régimen de municipalidades en el país es el decreto del 2 de septiembre de 1852, dictado por Urquiza para la ciudad de Buenos Aires. "En la composición de un estado –se manifestaba en el citado decreto- entra el poder municipal, y la ciudad bajo de las mismas relaciones que para la organización del municipio y de la sociedad, entre el poder paternal y la familia", afirmando, que "el régimen municipal está en el interés de toda la Nación, porque no se puede conseguir armonía en las diferentes partes del todo, si no se funda el orden en cada una de ellas". Con este propósito, se acordó establecer "una Municipalidad para la ciudad de Buenos Aires", institución que definía "como una asociación de familias unidas por intereses, bienes y derechos comunes a todos sus miembros", que "entra en la clase de persona civil; es capaz de contratar, de adqui-

---

[42] Sarmiento, Domingo Faustino. "Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina con numerosos documentos ilustrativos del texto". En: *Obras completas de Sarmiento*, VIII, Buenos Aires, 1948, p. 228

[43] Ibídem, p. 222

[44] Echeverría, *Dogma Socialista*, p. 420

[45] Alberdi, *Derecho público...*, pp. 77-78

rir, de poseer, de obrar en justicia como los particulares".[46] En este acto de gobierno se fundamentó la ley del 5 de mayo de 1853, que sancionó el Congreso Constituyente, para el régimen municipal de la capital de la Nación,[47] el cual "también habría de ser la base de la primera ley sobre organización del régimen municipal en la Capital de la Provincia, aprobada por la Legislatura porteña en octubre de 1854".

b) El establecimiento de municipalidades en la campaña bonaerense

La Ley Orgánica Municipal bonaerense fue "un valioso antecedente", que serviría para encauzar la demanda de la población de la campaña, que "buscaba de alguna manera organizarse para salvaguardar mejor sus intereses materiales". La comisión de hacendados presidida por E. Díaz Vélez reclamaba la emancipación de la campaña "de los omnipotentes jueces de paz, y aunque no hablaban de municipalidades es evidente que sin indicar la solución legal, aspiraban al establecimiento de alguna autoridad particular encargada de ocuparse de los múltiples problemas planteados a diario en la inmensa y abandonada campaña bonaerense".[48]

Este anhelo repercutió en el gobierno provincial, que en los últimos meses de 1852 manifestó "el propósito de establecer en toda su amplitud el régimen municipal", intención que reafirmó el gobernador Pastor S. Obligado a la Legislatura, el 1° de octubre del año siguiente, destacando "la necesidad de dictar la ley de municipalidades". Días después afirmaba: "los municipios harán que el pueblo se vaya acostumbrando a proponer toda clase de mejoras sociales, convirtiéndose así en un celoso administrador de sus intereses y desvinculándose por medio de estas loables ocupaciones del peligroso sendero de las revueltas políticas que tanto nos han afligido".

La "aguda crisis" que soportaba la Provincia impulsaba la demanda del gobierno. "Los dirigentes de la política porteña, hasta entonces exclusivamente urbana, dice Heras, vuelven sus ojos hacia la campaña y se convencen de la despreocupación con que hasta entonces ha sido tratada, todos admiten la necesidad de provocar un cambio radical, dándoles a las sufridas poblaciones, duramente castigadas por los indios y por las bandas de insurrectos, un lugar, sino de privilegio, por lo menos de relación al rango que habían

---

[46] Macchi, Manuel E. *Creación de la Municipalidad de Buenos Aires en 1852*. Concepción del Uruguay, 1981, pp. 34-35

[47] González Calderón, Juan A. *El general Urquiza y la organización nacional*. Buenos Aires, 1940, pp. 121-122

[48] Heras, "Antecedentes...", pp. 79-83

alcanzado dentro de la provincia".[49] La necesidad de implantar el régimen municipal no nació del temor a la campaña, como éste sugiere, sino del rol que entonces se atribuía a la vida urbana en el nuevo orden social al que se aspiraba, como fundamento necesario para la organización política del país, cuestión que en ese momento agitaba el escenario político nacional. Echeverría decía: "Queríamos que la vida social y civilizada saliese de las ciudades capitales, se desparramase por todo el país, tomase asiento en los lugares y villas, en los distritos y departamentos; descentralizar el poder, arrancárselo a los tiranos y usurpadores, para entregárselo a su legítimo dueño, al pueblo".[50]

El proyecto sobre creación de municipalidades en la campaña, presentado por Domingo Olivera, el 28 de octubre de 1853, fue la respuesta inmediata a la exhortación del gobernador. El mismo desvirtuaba el espíritu del decreto del 2 de septiembre de 1852, pues mantenía la primacía de los jueces de paz, y era "objetable desde el punto de vista doctrinario". No obstante, se ajustaba "a las necesidades propias de la campaña bonaerense, donde precisamente por ausencia de centros urbanos, había que ensayar un sistema intermedio", estableciendo en lugar de la municipalidad la "junta de fomento, instalada por el gobierno central". Como de esta forma se alteraba la esencia del municipio, el proyecto "despertó viva oposición".[51]

Aunque con dictamen favorable de la Comisión de Negocios Constitucionales, el proyecto de Olivera no fue tratado. Recién se consideró la implantación del régimen municipal en la Provincia luego de sancionarse la Constitución del Estado de Buenos Aires, el 11 de abril de 1854, la cual disponía en el artículo 170 el establecimiento del mismo en todo el estado. El 11 de octubre del mismo año se aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, adoptándose el proyecto de Olivera para las municipalidades de la campaña. La Comisión de Negocios Constitucionales expresaba en el dictamen, que se mantenía la primacía de los jueces de paz, porque "hay que innovar lo menos posible", considerando que "las mejores reformas no son las que rompen de golpe con el pasado" y, por otra parte, "en torno de qué autoridad agrupar las municipalidades?, el Estado –señalaba– no tiene por ahora en el orden judicial, administrativo y político más que los jueces de paz". Por lo tanto, "a la vista de miles de leguas de campaña despoblada, sin núcleos urbanos que justificasen la existencia de los municipios", se buscó "la solución práctica, en un régimen de transición consistente en dele-

---

[49] Ibídem, p. 87
[50] Echeverría, *Dogma Socialista*, pp. 86-87
[51] Heras, "Antecedentes...", pp. 87-89

gación de facultades administrativas, pero bajo el control del Poder Ejecutivo, que designaría Presidente de la Institución en la campaña mientras que en la ciudad el Ministro de Gobierno era el Presidente nato". La ley no se puso en vigencia de inmediato y recién en 1856 pudo implantarse el régimen municipal en la campaña bonaerense.[52]

Pero, mientras se agitaba el debate y se postergaba en la Legislatura la consideración del proyecto de ley de municipalidades, el gobierno, a modo de ensayo, dispuso la formación de comisiones encargadas de atender "todas las necesidades del Partido", siendo una de éstas la que se encargó formar al Juez de Paz de Patagones, el 9 de febrero de 1854. A dicho efecto, se le recomendó eligiera a cinco o más individuos, "entre los que haya dos extranjeros si fuere posible, todos de reconocido patriotismo, probidad y buena posición en él, que reúnan el afecto de sus convecinos". La comisión debía proponer al gobierno las medidas que demandaba Patagones, "para su aprobación o modificación", siendo sus atribuciones "puramente pacíficas y reparadoras, tales como las que pudieran corresponder a los cuerpos municipales". Con esta disposición gubernativa, se trataba de dotar al establecimiento de "una organización especial" que, de acuerdo a lo expresado en el decreto del 5 de abril de 1852, era "exigida por su distancia y aislamiento, por su posición geográfica, por la variedad y riqueza de sus producciones, y por los destinos a que es llamado, y a los que indudablemente llegará" y, al mismo tiempo, tendía a "preparar todos los elementos indispensables para la pronta y fácil ejecución" de la ley de municipalidades, "que a este respecto se dicte".[53]

El 30 de marzo de 1854 tuvo lugar en el Juzgado la primera sesión del cuerpo, procediendo éste en la oportunidad a "formar un arancel provisional para la fábrica de la Parroquia que jamás ha existido", quedando la misma "bajo la inspección de este Juzgado y su Comisión Municipal".[54] Este acto define claramente el carácter que tenía la "comisión encargada de atender a todas las necesidades del Partido", así como su organización, acorde ésta a la forma indicada en el proyecto de Olivera.

Sus atribuciones, decía la nota del 9 de febrero, eran:

1) Cuidar e inspeccionar el estado de los edificios públicos y obtener "los

---

[52] Ibídem, pp. 94-98

[53] El Ministro de Gobierno al Juez de Paz de Patagones, Buenos Aires, 9 de febrero de 1854. Sánchez Ceschi, Eduardo A. *Crónica histórica de Carmen de Patagones. 1852-1855*. Buenos Aires, 1938, pp. 93-94

[54] Museo Histórico Regional "Emma Nozzi". Libro de Actas de la Municipalidad de Patagones. 1854-1859, folio 1

medios de tenerlos, arbitrando recursos de donde poder hacerlo; de establecer o reparar la Iglesia" y "la casa de educación", así como promover "el reparo, reedificación y amplitud del Cementerio".[55]

2) Construir y reparar los caminos y los puentes "en los parajes donde los haya o deba haberlos".

3) Vigilar "sobre la salubridad de los alimentos que se vendan, sobre la exactitud de los pesos y medidas y sobre que no se monopolice en la venta de los artículos de primera necesidad, tales como el pan, la carne, la leche".

4) Vigilar "que los vecinos se conserven con hábitos de moralidad, que no ocurran escándalos, que los vagos y mal entretenidos no perviertan las costumbres, debiendo ser remitidos para el servicio de las armas, que los niños sean enviados a la Escuela, una vez establecida, y en fin, procurarán aconsejar toda medida que tienda al noble fin que se propone el Gobierno". Ante los "graves desórdenes por el abuso del cuchillo y la bebida", no obstante las severas penas impuestas por el Juzgado de Paz, los alcaldes y tenientes alcaldes, a quienes "les era imposible ejecutar las órdenes vigentes", la Comisión Municipal resolvió prohibir el uso del cuchillo, "donde no fuese indispensable para el trabajo so pena de arresto" y la venta de bebidas en las pulperías, "para consumirlas allí mismo bajo pena de multa de 50 pesos". Prohibió, además, "correr o galopar por las calles del pueblo, a fin de prevenir desgracias y alarmas innecesarias" y "castigar a los infractores con 20 pesos de multa" y que las "tropillas" cruzaran por las dos calles principales, "ni menos pararlas en ellas para tomar caballos".[56] Asimismo, invitó al pueblo para el "fomento de la escuela primaria que se hallaba establecida por cuenta del Estado, pues que su preceptor había representado que pocos alumnos contaba en ella".

5) Para ejecutar las obras y servicios públicos podía "imponer un módico derecho" sobre el abasto; el alumbrado, que debía "procurar establecer y cuidar donde sea posible"; a algunos artículos de consumo y los que se extraigan; y "un módico impuesto sobre el anclaje de los buques". A dicho efecto estableció una tarifa de módicos impuestos.[57]

---

[55] Archivo del Juzgado de Paz de Patagones. Carpeta 54, letra B. Marcelino Crespo a Francisco de las Carreras, Patagones, 16 de octubre de 1854. M H R E N. Libro de Actas de la Municipalidad de Patagones. 1854-1859, sesiones de abril, 15 de noviembre y 26 de diciembre de 1854

[56] Ibídem, sesión del 21 de agosto de 1854

[57] Ibídem, sesiones del 5 y 9 de abril de 1854

La Comisión Municipal amplió tácitamente sus atribuciones. Así, acercándose el tiempo que el Juez de Paz debía proponer la terna para la elección de su sucesor, "aunque ninguna orden había recibido para ello", éste "como había siempre acostumbrado dar el debido lugar a la Comisión Municipal", le propuso, "que a pesar de que iba él a hacer sus propuestas", elevase la suya, "que sería mirada con agrado por el Superior Gobierno", pues con ello "no haría otra cosa la Comisión Municipal Provisoria que lo que haría la legal el año venidero".[58]

Asimismo, se refundió en la Comisión Municipal la Comisión de Solares,[59] cuya formación había ordenado el ministro Portela al Juez de Paz, el 24 de enero de 1854, es decir, con anterioridad a la instalación de aquella. La citada comisión, que debía arreglar sus trabajos al plan formado por el Departamento Topográfico, tenía como objeto "investigar los títulos que los vecinos tengan de sus respectivos solares, para que al mismo tiempo que se aseguren las propiedades a cada individuo, se pueda crear un Libro de asientos sobre solares", en el archivo del Juzgado de Paz, "registro que jamás ha existido en él". Hasta ese momento todos los solares y terrenos baldíos del Partido habían sido otorgados por la Comandancia Militar, "a consecuencia, sin duda, de las atribuciones políticas y militares que le han asistido", pero en adelante dicha atribución correspondería a la Comisión de Solares, integrada, de acuerdo al decreto del 21 de diciembre de 1821.[60] La Comisión Municipal, asumiendo las atribuciones de la Comisión de Solares, acordó que el Juez de Paz y dos municipales se ocuparan de la mensura de los terrenos baldíos, "porque era imposible poder expedir documento a nadie sin que esta diligencia fuera evacuada" y llevar un registro de todos los títulos y terrenos que se tramitaban, propósito que objetó el Juez de Paz, sosteniendo que debían asentarse en el Juzgado, pues a éste le correspondía examinar previamente cada título. En consecuencia, el Libro de asientos sobre solares y terrenos comenzó a formarse en el Juzgado de Paz, manifestando la Comisión Municipal, "que se reservaba hacer sus observaciones sobre el contenido del mencionado Libro".[61] Si bien ésta se había comprometido "a dar los terrenos y solares baldíos con un boleto a cada poseedor", de acuerdo al decreto del 20 de junio de 1854, al finalizar el año "no se había expedido alguno a causa de que las

---

[58] Ibídem, sesión del 14 de octubre de 1854

[59] Ibídem, sesión del 4 de agosto de 1854

[60] A G N. 10.28.5.5. Marcelino Crespo a Ireneo Portela, Patagones 1° de mayo de 1854 y contestación del 30 del mismo mes y año

[61] M H R E N. Libro de Actas de la Municipalidad de Patagones. 1854-1859, sesiones del 4 de agosto y 1° de octubre de 1854

mensuras no se habían practicado", como consecuencia, decía Ignacio León, encargado de estos trabajos, de "las circunstancias alarmantes" en que se hallaba el pueblo, "siempre amenazado por invasiones de indios". Como este hecho, "al paso que era un perjuicio para los solicitantes, era un atraso al pueblo", consideró necesario "activar las mensuras". Al finalizar el año, el 30 de diciembre, la Comisión Municipal analizó las solicitudes que presentó el Juez de Paz, no haciendo reparos y firmando algunas, observando las restantes. En la oportunidad se planteó si los títulos se expedirían gratis o se impondría algún derecho "a beneficio de la Municipalidad y para retribuir en algo el papel, lacre y trabajo que tenía el escribiente del Juzgado, que por aliviar la marcha y despacho" de aquella "estaba llevando un libro de asientos sobre títulos", que era deber de la Comisión Municipal, "por cuanto están absorbidas por ésta las funciones de la Comisión de Solares suprimida", haciendo presente los municipales al respecto, que el cuerpo estaba autorizado para expedir los boletos, pero no para imponer "un derecho o impuesto".[62]

La Comisión Municipal, transcurrido casi un año desde su instalación y ya sancionada la Ley de Municipalidades, analizó si continuaría procediendo "como hasta aquí" o debía "ceñirse aproximadamente" a la Ley "sancionada, aunque no comunicada", resolviendo que era mejor arre[illegible].r sus procedimientos a la nota del 9 de febrero de 1854 "y esperar a que la Ley se ponga en ejecución".

El 11 de marzo de 1855 se realizaron las elecciones municipales en la campaña bonaerense, pero la comunicación del gobierno ordenando la convocatoria llegó tarde a Patagones. El Juez de Paz, en vista de lo resuelto, propuso distribuir los ramos de la administración municipal "en conformidad con la nota del 9 de febrero", considerando "que no solamente se llenaba el propósito de su tenor, sino que preveía grandes ventajas para el Partido".[63] Al distribuir los trabajos municipales entre sus miembros, la Comisión Municipal comenzó a adaptar su funcionamiento de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 64 a 68 de la Ley de Municipalidades, del 11 de octubre de 1854.

En su corta gestión, la Comisión Municipal excedió el propósito que le dio origen, siendo un auténtico ensayo de gobierno local, a tal punto, que el gobierno tuvo que advertir al Juez de Paz, que las atribuciones de las municipalidades "se hallan consignadas en la ley de la materia, pero que entre tanto, no debe confundirse las municipalidades a las actuales comisiones, las cuales,

---

[62] Ibídem, sesiones del 26 y 30 de diciembre de 1854
[63] Ibídem, sesiones del 26 y 31 de marzo de 1855

no tienen las mismas funciones ni derechos que aquellas".[64]

El gobierno local era ejercido en un medio social caracterizado por el militarismo y el centralismo político. Con la caída de Rivadavia se había frustrado la unidad nacional, "los ideales autoritarios y federalistas se afirmaron de manera que pareció definitiva" y "en el seno de esa sociedad disgregada fue desarrollándose la autoridad del caudillo", al mismo tiempo, que en el pueblo "se irguieron los resabios del espíritu colonial tal como sobrevivía en las masas rurales y, en general, en casi todo el interior, guiadas por un vivo sentimiento antiliberal".[65] El mal que padeció el país en esos años, afirmaba Sarmiento, era la inmensidad del desierto, porque impidió el triunfo de la civilización, que se localizaba en las ciudades, "en cuyo seno, se elabora un Estado y una sociabilidad propias, asiento comercial, industrial, profesional y burócrata", mientras la campaña era "imagen de la primitividad".[66] Esta última se impuso a la ciudad, mezclándose las formas y hábitos rurales con las formas de vida urbana, decayendo así la influencia civilizadora de Buenos Aires. En la campaña, decía el gran sanjuanino, donde "la cultura del espíritu es inútil e imposible.....los negocios municipales no existen.....el bien público es una palabra sin sentido, porque no hay público, el hombre dotado eminentemente se esfuerza por producirse, y adopta para ello los medios y los caminos que encuentra".[67] La "desagregación de la población en las campañas, no ofreciéndole poblaciones compactas por base, estorbó que echase raíces profundas" el régimen municipal. "La aglomeración y fijeza de la población, opinaba Sarmiento, son, pues, requisitos indispensables para la existencia de esta institución. El pastoreo actual es su antípoda; no puede haber municipio en las campañas; los habitantes no pueden ayudarse y socorrerse entre sí, que es el objeto y el instituto del espíritu municipal. La organización municipal supone reunión de familias, intereses locales comunes a muchas personas".[68]

La municipalidad era incompatible con una sociedad carente del espíritu de asociación y gobernada localmente por el juez de paz, autoridad civil, que las "circunstancias lo fueron transformando, por imperio del medio y de las necesidades, en el caudillo del partido, y que, merced a sus relaciones establecidas con el oficialismo de la capital, concedía favores, dirigía la opi-

---

[64] A J P P. Carpeta 56, letra B. El Ministro de Gobierno al Juez de Paz de Patagones, Buenos Aires, 12 de diciembre de 1855

[65] Romero, José Luis. *Las ideas políticas en Argentina*. Buenos Aires, 1969, pp. 98-99

[66] Levene, Ricardo. *Historia de las ideas sociales argentinas*. Buenos Aires, 1947, p. 116

[67] Sarmiento, Domingo Faustino. *Facundo*. Buenos Aires, 1938, p. 65

[68] Sarmiento, "Comentarios...", pp. 222-223

nión política del vecindario y velaba por la tranquilidad y el orden".[69] La situación política de la Provincia había cambiado y la municipalidad era la institución necesaria para transformar el medio social imperante, haciéndolo apto para el régimen democrático, pero para ello el pueblo debía ejercer el derecho soberano.

Los hechos alimentaban entonces el "marcado escepticismo" de los hombres de gobierno, acerca de la bondad del sistema municipal, actitud que fundaban en "el vacío y la falta de preparación" que advertían en la campaña. No obstante, "sacrificaron sus ideas personales ante el imperativo de dar una solución, aunque fuera transitoria, a la organización administrativa de la campaña".[70] Esta razón suprema impulsó la instalación de las municipalidades en la campaña bonaerense. Pero, advertía Alsina, no "debemos esperar que el régimen municipal produzca prontamente en nuestros campos ni la tercera parte quizás de los beneficios que la generalidad aguarda de él o lo que en otros países produce. ¡Ojalá que así no suceda!, pero bueno es recelarlo para no sorprenderse, si sucediera, para no desanimarse por ello, y para no atribuirlo a la institución misma". Y concluía: "Población corta, dispersada en desiertos, y régimen municipal, eso es una especie de contrasentido".[71]

Sancionada la ley, las primeras elecciones municipales se realizaron en la campaña de Buenos Aires el 11 de marzo de 1855, resolviendo el gobierno, el 27 de enero del año siguiente, en vista que los pueblos y partidos de la campaña necesitaban urgentemente la organización y acción regularizada de las municipalidades, que éstas debían instalarse y que sus límites serían "los mismo que hoy tiene cada partido".[72]

Pocos después, el 2 de febrero de 1856, dictó el Reglamento de las Municipalidades de Campaña, que estableció el orden y reglas de aplicación de la Ley de Municipalidades. El mismo determinaba el modo de elección de los municipales, que de acuerdo al artículo 59° de la ley debían ser vecinos del Partido, mayores de 25 años o emancipados y con un capital de 10.000 pesos o en su defecto con una profesión, arte u oficio que produzcan una renta equivalente, disponiendo: "El último domingo del mes de octubre, la Mu-

---

[69] Díaz, Benito. *Juzgados de Paz de la Campaña de la Provincia de Buenos Aires (1821-1854)*. Buenos Aires, 1959, p. 23

[70] Heras, "Antecedentes...", pp. 94-97

[71] Mouchet, *Pasado y restauración...*, p. 44

[72] Decreto del 22 de noviembre de 1855. En: Leyes y decretos promulgados en la Provincia de Buenos Aires desde 1810 a 1876. Recopilados y concordados por el Dr. Aurelio Prado y Rojas, V, Buenos Aires, 1878

nicipalidad insaculará en sesión los nombres de los cuatro municipales, y los dos primeros que salgan a la suerte cesarán en sus cargos el 31 de diciembre. Insaculará acto continuo los nombres de los dos suplentes, y el primero que salga será cesante, todo con arreglo al artículo 62 de la Ley de Municipalidades". En la misma sesión, indicaba, "formará, tanto la terna para el nombramiento de Juez de Paz del año siguiente, cuanto la propuesta para alcaldes y tenientes, remitiendo ambas al gobierno". La elección de los dos municipales y del suplente debía practicarse el primer domingo de noviembre y, una vez aprobada ésta por el gobierno, los electos se incorporarían a la Municipalidad el 1° de enero, pero si éstos no se incorporaban, por excepción o cualquier otro motivo o el Juez de Paz no asumía, continuarían desempeñándose los anteriores (artículos 1° al 5°).

Encargaba cada uno de los ramos de la administración del municipio a un municipal, estableciendo las siguientes funciones: 1.- **Procurador de la Municipalidad**. Este, decía el artículo 65 de la ley: "Vigilará y pedirá el cumplimiento de las ordenanzas municipales, y propondrá todas las mejoras y medidas que considere necesarias al bien del partido. Promoverá toda acción fiscal en los asuntos que se versen ante la Municipalidad. Desempeñará las funciones de defensor de pobres y menores, y cuidará de la defensa y seguridad de los intereses y derechos de éstos, interviniendo en todo inventario y en todo asunto en que se versen intereses de aquellos. Cuidará de la educación y bienestar de todo huérfano, ejerciendo por su ministerio la falta de los padres naturales. En el caso de ausencia o enfermedad del Juez de Paz propietario, suplirá su falta". 2.- **Policía.** El municipal a cargo, establecía el artículo 66, "inspeccionará los corrales de abasto y cuidará del aseo del pueblo, compostura de las calle y caminos, y del cumplimiento de todos los reglamentos policiales. Visitará anualmente las casas de negocio, e inspeccionará las pesas y medidas". 3.- **Instrucción Pública**. Otro municipal, determinaba el artículo 67, se encargaría "de los establecimientos de instrucción pública, beneficencia y culto, y llenará los deberes que están prescritos por decretos gubernativos, a los inspectores de escuelas y síndicos de parroquias. Hará también las delineaciones de calles y caminos, con sujeción a los decretos vigentes e instrucciones del Departamento Topográfico". 4.- **Recaudador de rentas**. Este, de acuerdo al artículo 68, estaba encargado de "la recaudación de las rentas municipales y percibo de los fondos que destine el gobierno para el servicio del Partido", llevando "la contabilidad en el orden y método que será prescrito por la Contaduría General".

Disponía que la Municipalidad celebrara mensualmente una sesión pública, por lo menos y en ella cada municipal daría cuenta de sus trabajos. El

presidente tenía voz y voto en toda discusión o asunto que se refería a su persona o a sus actos, siendo sustituido en este caso, como en los de enfermedad, etc. por el Procurador. Precisaba el orden de las sesiones, estableciendo que había quorum con la asistencia de cuatro miembros incluido el presidente, comenzando la misma con la lectura del acta de la sesión anterior, no pudiendo ningún municipal hacer uso de la palabra "sin haberla pedido y obtenido del presidente", fijando, además, el orden del debate e indicando que todas las mociones, "ya sea de palabra o ya por escrito", debían ser fundadas y siendo admitidas entrarían en discusión, "si fuesen apoyadas al menos por un miembro". Señalaba un límite al debate, ya que ningún municipal podía hacer uso de la palabra más de dos veces, "sin permiso expreso de la Municipalidad" y, concluido el mismo, la votación se haría "por mayoría absoluta de sufragios, y en caso de empate, el voto del presidente tendrá doble valor" (artículos 14 al 31).

La Municipalidad tendría un secretario "tomado de su seno o fuera de él, rentado por ella o sin sueldo, como ella lo estime mejor o posible" (artículos 32 y 33).

A diferencia del ordenamiento funcional que se había impuesto la Comisión Municipal, que estuvo ajustado a disposiciones provisorias y sin un presupuesto de gastos y recursos, la Ley de Municipalidades (artículos 72 y 73) y el Reglamento (artículo 7) ordenaban a la Municipalidad que formara anualmente el presupuesto de recursos y gastos, "con la conveniente anticipación, de manera que se hallen en poder del gobierno a fines de abril". Asimismo, era obligación del Recaudador de rentas presentar a los municipales un balance trimestral "justificado" de los fondos a su cargo, a cuyo efecto debía llevar un libro de cuenta corriente rubricado y otro especial, si se lo requería la Municipalidad, así como presentar en el mes de enero de cada año las cuentas del año anterior, pasando a su sucesor las existencias bajo inventario, conservándose copia en el archivo (artículos 11 y 12).[73]

Por otras leyes, una de julio de 1857, se estableció que las funciones policiales serían desempeñadas por comisarios, quedando exonerados de su ejercicio los jueces de paz y otra del 12 de septiembre del mismo año, se dividió la Campaña en departamentos y éstos, a su vez, en partidos, cuarteles y secciones, regidos civilmente por un prefecto, de quien dependerían los comisarios de policía.

---

[73] Ibídem

c) La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires

La municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires recién se instaló el 3 de abril de 1856. En la oportunidad, Valentín Alsina precisó los condicionamientos que impedían la instalación del gobierno municipal en toda su plenitud. "No renace ella, es verdad, decía, circundada del prestigio y de la pompa", señalando, que en treinta y cinco años "todas las funciones municipales fueron absorbidas y se reconcentraron en el poder administrativo del Estado, y desde entonces han ido ellas mezclándose e incrustándose de tal modo entre las funciones y atribuciones comunes del poder ejecutivo, que hoy viene a ser peligrosa su separación si no se procede con la previsión y cautela que demandan las grandes innovaciones. Nuestros establecimientos, nuestras leyes, nuestros hábitos mismos, todo se ha adaptado al modo de ser que constituyó la ley de mil ochocientos veinte y uno, y las varias disposiciones que fueron su consecuencia", advirtiendo, que "si vosotros convenís conmigo, en que aquella separación no puede operarse súbitamente sin producir la confusión y paralizamiento en la administración de todo el país, quizás convendréis también en que la municipalidad no puede iniciar su marcha sino aceptando todos los hechos existentes en nuestra actual constitución administrativa, entrando poco a poco en posesión de los diferentes objetos y ramos que la ley le declara, y ajustándose por ahora, en cuanto a sus gastos y renta, a la ley del presupuesto general".[74]

La Municipalidad, señalaba Félix Bernal, "era creada sin atribuciones casi, sin fuerza propia y lo que es más, bajo el doble tutelaje de los poderes Legislativo y Ejecutivo, no sólo en lo referente a recursos, sino hasta en los más pequeños detalles de su administración".[75]

En los años siguientes, el municipio de la Ciudad de Buenos Aires no experimentó ningún avance hacia su autonomía, por el contrario, habiendo transcurrido tres años desde su instalación, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley a Legislatura, por el cual la Municipalidad, ínterin se revisara la Ley de Municipalidades, no podría cobrar impuestos directos, pagar sueldos o efectuar gastos que no hubiesen sido votados por el cuerpo legislativo provincial. Al debatirse el mismo hubo oposición a que se aumentara el impuesto que pagaban los animales destinados al consumo, con el objeto "de dar fon-

---

[74] Mouchet, *Pasado y restauración...*, pp. 45-47

[75] Levaggi, Abelardo. "La organización municipal de la Ciudad de Buenos Aires en los años previos a su federalización (en torno a la Convención Constituyente Bonaerense de 1870-1873 y la reforma de 1878)". En: *VI Congreso Internacional de Historia de América*, tomo V, Buenos Aires, 1982, p. 37

dos a la Municipalidad", en momentos en que ésta veía disminuidas sus entradas, como consecuencia de la supresión de la contribución de patentes.[76] Este hecho expresaba la opinión que entonces se manifestaba en los círculos políticos.

El asunto que se trataba sirvió a Mármol para manifestar una opinión crítica del gobierno municipal. "Al hablarse de la Municipalidad, decía, sólo se han ocupado del más pequeñito de todos los empleos, del que tiene 100 pesos, como quien dice: Es tan pequeño y despreciable que debemos ocuparnos de él solamente. En efecto, señores, han fijado la vista en una hoja verde de ese árbol carcomido que se llama la Municipalidad". Y expresando lo que ésta representaba en la vida pública, en ese momento, agregaba: "Yo he de votar en contra de todo, nada más que porque es para la Municipalidad, porque si me hallase en otra posición en que mi voz pudiese tener otra influencia, hace mucho tiempo que ya hubiese deshecho la institución para hacerla de nuevo". Se habían hecho muchos esfuerzos por algunos de sus miembros, cuya actividad, patriotismo y espíritu municipal era "muy conocido", pero, afirmaba, "el vicio está en la institución: la Municipalidad no se siente". Este juicio reiteraba el "marcado escepticismo", que habían manifestado los hombres de gobierno respecto a la bondad del sistema municipal. "Esta institución, señalaba Mármol, ha mostrado la experiencia, en lo que atañe a la campaña, que no sirve más que para la anarquía con los jueces de paz. Cuando las atribuciones municipales estaban encargadas a un solo hombre, el Juez de Paz, sostenía, iban mejor, y si pudiéramos refundir la Municipalidad, el Gobierno Municipal en tres personas, y que su elección fuese indirecta, que no fuese directa como hoy, yo diría como un célebre legislador: Las leyes para que sean buenas es preciso que sean aplicables al país en que se dictan".[77]

Azcuénaga, que pertenecía a la Municipalidad y tenía "la posibilidad de conocer la verdad", coincidía en que el mal radicaba en la ley, que consideraba "es mala, es malísima" y concordaba con Mármol en que el "orden de la Ley", que creó a la institución municipal, "no es en manera alguna aplicable a los usos y costumbres, puesto que en la campaña no ha podido haber cosa peor que la Municipalidad", ya que "no ha habido cinco oficinas que hayan rendido cuentas, amén de la anarquía que ha sucedido en muchos pueblos". Pero, consideraba que no debía ser el gobierno el que promoviera la reforma de la Ley, sino el "público", porque, indicaba, "ni del gobierno nació la Ley,

---

[76] Legislatura del Estado de Buenos Aires. Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, sesión del 17 de septiembre de 1859, p. 193

[77] L E B A. D S C S, sesión del 13 de septiembre de 1859, p. 166

ni del gobierno debe emanar".[78]

Sarmiento también creía que los males procedían de la ley municipal, que no creaba contrapesos, "para evitar las resoluciones violentas, que nacen de cualquier pasión que domine una mayoría". La municipalidad, como un organismo en el cuerpo político-administrativo del Estado, no siempre se circunscribía al ámbito específico del gobierno local, lo que afectaba el equilibrio y las relaciones con los otros poderes y autoridades del Estado, señalando Sarmiento, que si bien deseaba que el municipio no dependiera de otro poder extraño, quería "que tuviese un poder en sí mismo que le salvase de sus propios excesos".

El Estado de Buenos Aires estaba dominado entonces por un crudo provincialismo y la incipiente tendencia nacionalista, dirigida por Bartolomé Mitre, aunque también existían núcleos en la Campaña, donde la autoridad del gobierno no se había consolidado, que perturbaban a las autoridades, por sus simpatías con los emigrados.

En julio de 1855, la situación era inquietante, describiéndola Sarmiento con acertados trazos en un artículo que publicó en *El Nacional,* titulado "Conjuración de la mazorca". Sin embargo, en 1856 comenzó a formarse un partido de oposición al gobierno, que sostenía "el olvido de los pasados rencores, la unión de todos los ciudadanos de buena voluntad, y lejos de provocar a unas clases el odio contra otras" aspiraba a la paz y al orden constitucional". El 10 de marzo de ese año, esta corriente política de tendencia conservadora dio a conocer su programa de acción, constituyéndose entonces el club Guardia Nacional, dirigido por Nicolás A. Calvo, con el objeto, decía éste, de "continuar en los comicios públicos, la grande obra de regeneración social que inició en septiembre".[79] Aunque también se agrupaba en torno del gobierno y era opositora a Urquiza, aspiraba a que se iniciara una política de convivencia con la Confederación. Argentina.

Pero, el exclusivismo político dominante en el oficialismo frustró la contienda democrática. En las elecciones practicadas el 27 de marzo de 1859 no hubo "lucha electoral de ninguna especie", lo que significó un retroceso respecto a las realizadas dos años antes, cuando "un partido de oposición luchó en las elecciones; bajó a la arena electoral y sostuvo allí los candidatos que creía que representaban sus ideas. Fue vencido entonces; y aunque no

---

[78] Ibídem, p. 167

[79] Heras, Carlos y Barba, Enrique M. "Relaciones entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires (1854-1858)". En: Academia Nacional de la Historia. *Historia de la Nación Argentina.* Volumen, VIII, Buenos Aires, 1946, p. 271

puede negarse que tenía la verdadera consistencia de partido", desaparecieron uno tras otro "todos los que componían ese partido de oposición". Desengañados "y desesperando de sus propias fuerzas, acudieron a todos los recursos, se aliaron a los restos de la antigua mazorca", admitieron a "hombres manchados por la degradación de la tiranía" y solicitaron "el auxilio del jefe de las trece provincias confederadas". Estos actos "acabaron de desacreditar completamente a los jefes de ese partido de oposición" y al aproximarse las elecciones se encontraron solos y no se atrevieron "a bajar al campo electoral".[80] El resultado fue "una completa uniformidad".

En los años siguientes, por el contrario, las elecciones fueron "cada vez más encarnizadas", a tal punto, que a raíz de los desórdenes que tuvieron lugar en las elecciones municipales, del 20 de diciembre de 1863, el Ministro del Interior hacía notar al Gobernador de la Provincia los defectos de la ley, indicándole "que sería conveniente que la Legislatura Provincial proveyese al remedio de esos males, reformando la ley electoral, con relación a la Municipalidad, e introduciendo las reformas indispensables para dar a esa Institución todo el prestigio que por la naturaleza de sus funciones, y por su propia respetabilidad, debe tener".[81] La Ley de Municipalidades de 1854, vigente en la Campaña, señalaba Malaver, "no nos ha dado siquiera la imagen imperfecta de lo que es y debe ser una Municipalidad" y en la Ciudad era "tan viciosa, tan inútil", que por la ley del 3 de noviembre de 1865 fue reorganizada, "cambiándose la forma de elección *directa* por la de *doble voto*, o *electores*", pero "tampoco ha producido mejores resultados". Los vecinos de la ciudad no concurrían a la elección de los electores o éstos, a su vez, no asistían a formar colegio, dejando caducar la Municipalidad. "De aquí –decía– viene la necesidad de nombrar comisiones que administren los intereses del Municipio; los que, careciendo de verdadero origen legal, no pueden tener la extensión de facultades, y, por lo mismo que su mandato es provisorio, ni el tiempo indispensable para meditar e introducir las mejoras que reclama el buen servicio de la comunidad".[82]

---

[80] L E B A. D S C D, sesión del 20 de abril de 1859. Buenos Aires, 1883, p. 86

[81] Carranza, Arturo B. *La cuestión Capital de la República. 1826-1887*, IV, Buenos Aires, 1928, p. 16

[82] Malaver, Antonio E. "Organización municipal de la ciudad de Buenos Aires". En: *Revista de Legislación y Jurisprudencia*. Buenos Aires, 1878, pp. 304-305

IV. El régimen municipal en el orden de la Constitución Nacional

Después de Caseros, la necesidad de implantar el régimen municipal en el país, para preparar a los pueblos para la vida civilizada, se reflejó también en el ordenamiento legal sancionado en la provincia de Tucumán. El Estatuto Provincial de 1852, sin embargo, "es de escasa significación" con relación al gobierno municipal, continuando el gobernador a cargo de la "responsabilidad directa de hacer cumplir las leyes y ordenanzas relativas a la marcha de la ciudad". Otro antecedente es el decreto del 23 de agosto de 1854, creando la Junta Municipal Permanente, acto que se fundamentaba en "que la capital de San Miguel de Tucumán, pueblo ya numeroso, comercial y rico, ha carecido y carece hasta hoy de uno de los más esenciales establecimientos que constituyen a las ciudades verdaderamente dichas, cual es el empedrado de las calles para el ornato público y facilidad del tráfico por ellas, no menos que para la salubridad de sus habitantes". La misma, se determinaba, se integraría "por nueve vecinos respetables", nombrados por el gobernador y su función sería "colectar y administrar los fondos que se reuniesen para el empedrado de las calles y veredas". A dicho efecto, el gobierno destinaría "el producto de uno de los ramos de propios de la ciudad, para la conservación y aumento del empedrado". De modo, que este antecedente no significó realmente un principio de gobierno municipal, ya que el gobernador continuó ejerciendo "las atribuciones que caen dentro de la esfera municipal".[83]

La Constitución Nacional de 1853 dispuso en su artículo 5° que las provincias debían asegurar en sus respectivas constituciones el régimen municipal. La constitución tucumana de 1856, señala Ismael Sosa, cumplía "los requisitos esenciales para la existencia de un correcto régimen municipal: sistema electivo de los miembros que constituyen el cuerpo municipal, atención de los servicios públicos de índole comunal y rentas propias para hacer efectivo el cumplimiento de las funciones municipales". Asimismo, en su artículo 66 establecía, que una ley "erigirá en municipios las poblaciones que pasen de dos mil habitantes, demarcando su extensión territorial" y en el artículo 67 disponía, que "los intereses morales y materiales de carácter local serán confiados a la administración de un número de vecinos, que serán elegidos directamente por el pueblo, y formarán un cuerpo denominado "municipalidad". El artículo 69 determinaba: "Son ramos del poder municipal: el establecimiento de escuelas primarias, hospitales y otras obras de beneficencia; la apertura y mejoramiento de caminos vecinales, y la construcción de puentes y calzadas;

---

[83] Murga, Ventura y Leoni Pinto, Ramón A. *La Municipalidad de San Miguel de Tucumán. 1565 – 1867 – 1967.* Tucumán – Argentina, 1967, pp. 20-21

la policía de salubridad y ornato; las plazas de abastos y víveres; la distribución de aguas públicas para usos domésticos y de labranza". Y el artículo 70 que el tesoro municipal se componía "de los derechos que la municipalidad imponga sobre el uso de las obras municipales, excepto las de beneficencia, que son esencialmente gratuitas; de las rentas conocidas por el nombre de propios y arbitrios; y otras que le acuerde la ley". Los municipales eran responsables de su gestión "ante las respectivas municipalidades, que declarando haber lugar a formación de causa, los acusarán ante el Juez de Primera Instancia" (artículo 73), siendo las municipalidades "independientes en el ejercicio de su cargo; y sus resoluciones dentro de la esfera de sus facultades", no podían "ser revocadas por otra autoridad" (artículo 74). Pero estas disposiciones no entraron en vigencia, debido a que no se cumplió el artículo 1° de la Constitución, que establecía que antes de tres años se tenían que dictar la ley orgánica de la administración de justicia y la ley del régimen municipal.[84]

La "Ley de municipalidades" recién se sancionó el 26 de noviembre de 1867, decretando el gobernador, el 12 de diciembre del mismo año, se "erijan en municipios los departamentos de la Capital, de Monteros y Famaillá, que se hallan en las condiciones requeridas por el artículo 1° de dicha ley". El 7 de enero de 1868 se constituyó la Municipalidad de San Miguel de Tucumán, siendo elegido presidente de la corporación Juan Manuel Terán. Posteriormente, por ley del 16 de abril de 1883, se estableció que las municipalidades contarían con un Departamento Ejecutivo y un Concejo Deliberante, completando las constituciones de 1884 y 1907 la estructura del régimen municipal tucumano.[85]

En cumplimiento del precepto constitucional, la Constitución de la provincia de Santa Fé, del 4 de mayo de 1856, disponía en el artículo 60, "que se establecerá a la mayor brevedad posible en todos los Departamentos de la Provincia la institución de las Municipalidades; cuyo régimen será materia de una ley orgánica donde se determinarán sus atribuciones y objetos". El 20 de diciembre de 1858 "se dictó la primera ley que estableció una Municipalidad para la ciudad de Rosario, compuesta de 10 municipales y 3 suplentes, elegidos por el vecindario", siendo su Presidente nato el Jefe Político del Departamento.

Posteriormente, en febrero de 1860, se crearon tres comisiones municipales, para los pueblos de San Lorenzo, San Jerónimo y San José. Esta ley se complementó con otra, del 16 de octubre del mismo año, que en su artículo

---

[84] Ibídem, pp. 22-23
[85] Ibídem, pp. 23-25

1° establecía: "El régimen económico y administrativo de cada una de las secciones de campaña estará a cargo de una Municipalidad, compuesta del Juez de Paz, cuatro propietarios vecinos del distrito y dos suplentes". Por esta ley se estableció la municipalidad de la Capital de la Provincia, adoptándose para ella la misma Ley que regía para Rosario, con la diferencia que sería presidida por el Ministro General de Gobierno. No obstante la modificación que introdujo la ley del 21 de noviembre de 1861, disponiendo que estas municipalidades sean presididas por uno de sus miembros, la ley del 19 de septiembre de 1865 estableció que el Presidente de la Municipalidad de la Capital sería elegido por el Poder Ejecutivo, entre sus municipales.

Finalmente, por otra ley del 12 de junio de 1868, los presidentes de las municipalidades santafecinas serían elegidos de su seno, con mayoría absoluta de los presentes.[86]

La constitución de Santiago del Estero, sancionada el 15 de julio de 1856, también dedicó un capítulo al régimen municipal, en el cual se ordenaba establecer en cada departamento "un cuerpo municipal", elegido por sus ciudadanos. Pero, éste no tenía una explícita autonomía, y apenas se insinuaba una posibilidad autárquica al limitarles la autorización de crear rentas propias, en un plano de amplias generalidades que denotaban escasa claridad en cuanto a los atributos, derechos y limitaciones comunales". Además, los artículos 48 y 52 mandaban sancionar una ley de régimen municipal, antes de dos años. Pero, "estas disposiciones resultaron anhelos que quedaron en la letra muerta de la ley", pues pasaron los años y los municipios no se constituyeron, ni se dictó la ley prescripta.

"En la única ciudad con algún atisbo urbanístico, la antigua capital de Santiago del Estero, quedaron confundidas y entremezcladas las funciones municipales con las policiales", hecho que "quedó patentizado al dictarse, el 7 de julio de 1860, el Reglamento General de Policía". Quedó así el ordenamiento urbano en la órbita del Poder Ejecutivo. En las sucesivas reformas de la Constitución, "los mecanismos organizativos y la composición municipal se remitían a una futura Ley, siempre demorada en su sanción, lo que permitía el manejo comunal al arbitrio gubernativo".[87]

---

[86] Ensinck, Oscar Luis. "El régimen municipal en la provincia de Santa Fé". Separata del tomo III de la *Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fé*. Año 1970, p. 142

[87] Alen Lascano, Luis C. "El régimen municipal y su evolución jurídico-institucional en Santiago del Estero". En: Academia Nacional de la Historia. *Sexto Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*, Buenos Aires, 1987, pp. 140-141

Si en el Estado de Buenos Aires la ley de 1854 fue negativa para la institución municipal, la *ley de residencia*, sancionada el 1° de octubre de 1862, estableciendo interinamente el funcionamiento de los poderes nacionales en la Ciudad de Buenos Aires, con jurisdicción sobre ésta y garantizando "su régimen municipal sobre la base de la organización vigente", produciría "una controversia" entre los gobiernos nacional y provincial, acerca de la competencia para legislar al respecto.

El 25 de septiembre de 1863, al tratarse en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires los proyectos de ley de impuestos, se discutió si la *ley de residencia* había otorgado al Congreso Nacional el derecho de legislar sobre el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires, precisándose entonces, que la misma sólo le otorgó al Poder Ejecutivo Nacional la jurisdicción, no renunciando la Provincia el derecho que ejercía para legislar sobre la Ciudad. Asimismo, "por ningún principio" se había consentido "ni aun siquiera en la palabra *capital*, ni aun siquiera en la palabra *federalización* del municipio". En consecuencia, la Legislatura de la Provincia conservó "su derecho de soberanía sobre el municipio; en primer lugar porque la Legislatura no hizo lo que el Poder Ejecutivo tuvo que hacer, es decir, declarar que cesaba en su ejercicio y en segundo lugar, porque no renunció clara, expresa y terminantemente a esa soberanía".[88] El 11 de diciembre de 1863, el gobierno de la Provincia recordaba a la Municipalidad "que ella estaba obligada a cumplir las leyes, y que no tenía misión de nadie para observarla; y que si por ventura la vaguedad de los términos en que estaba concebida la ley llamada de Residencia, pudo dar origen a dudas de parte de ella, esas dudas debieron desaparecer desde el día en que la Legislatura las dejó resueltas, interpretando aquella ley y declarando que al acordar la residencia de las Autoridades de la Nación en la Capital de la Provincia, ella se había reservado el derecho de legislar sobre este Municipio".[89]

La Memoria presentada por el Ministro de Gobierno en 1864 revelaba la "situación extraña, ilógica, insostenible" y planteaba "la urgencia de una reforma pronta y vigorosa del sistema municipal, que aún no existe, que no podía existir en la estrecha atmósfera en que lo ha encerrado el legislador, reforma que se impone como una necesidad sine qua non de las instituciones liberales".[90] Recién en 1865, el Poder Ejecutivo de la Provincia envió un pro-

---

[88] Carranza, *La cuestión Capital...*, IV, pp. 10-11
[89] Ibídem, p. 15
[90] García, Manuel R. "Estudios sobre el régimen municipal de Buenos Aires". En: *La Revista de Buenos Aires*, XV, Buenos Aires, 1868, p. 350

yecto de reforma de la ley de 1854, "referido sólo a la ciudad de Buenos Aires y al que no se le da el carácter de ley orgánica para evitar problemas de interpretación con el gobierno nacional".

De acuerdo a la ley sancionada ese año, la Ciudad, dividida en doce secciones, representada cada una por un municipal y dos suplentes, tendría una Municipalidad constituida por doce municipales y un presidente. Pero, la nueva ley no significó un progreso para el municipio bonaerense, debido a que era "renuente en reconocerle sus libertades" y en la práctica era "más centralista todavía". Además, señala Levaggi, el "sistema electoral, considerado un verdadero acierto por los legisladores, fracasa sin embargo y coloca a la municipalidad en estado de acefalía. El colegio electoral cesa de funcionar por falta de quórum y el Poder Ejecutivo Provincial debe apelar al recurso, que se hará habitual, de nombrar por sí una comisión municipal".[91]

La ley del 3 de noviembre de 1865 derogó la prescripción que confería al Ministro de Gobierno la Presidencia del Municipio, "reforma que, según Manuel R. García, presagiaba una reversión a los buenos principios". Y sentenciaba: "El egoísmo, la abstención, la indiferencia por las funciones comunales, esa plaga de las democracias no instituidas, no podrán ser desarraigadas de una sociedad que carezca del espíritu municipal, y que no se esfuerza en dignificar esa institución importantísima".[92] El municipio, concebido como una institución liberal y considerado como el factor esencial para el progreso de la sociedad moderna, era un elemento extraño en la vida y costumbres del país. La institución municipal debía transformar el medio social imperante, pero para ello tenía que ser un poder electivo, que garantizara su autonomía, como base necesaria para el gobierno local representativo, es decir, constituir la institución que hiciese poco a poco apta a la sociedad argentina para el régimen democrático. El medio imperante fue decisivo en su proceso de gestación y causa de las falencias en su implantación, dentro del orden político-institucional impuesto después de Caseros.

El conflicto que se planteó en ese momento incidió en la evolución posterior del municipio capitalino, abriendo el cauce por el cual transitaría la idea que propiciaría la sanción de un régimen municipal para la Capital, que evitara al Presidente de la República conflictos en su propia sede gubernativa.[93]

---

[91] Levaggi, "La organización municipal...", pp. 37-38
[92] García, *Estudios...*, pp. 350-351
[93] Mouchet, Pasado y restauración..., pp. 49-54

Por entonces tenía "principio una nueva era de evolución social", caracterizada por "la profunda conmoción que se operaba en las diversas capas de la estructura social", advirtiéndose "que el conjunto se desdibujaba, se alteraba y principiaba a manifestarse bajo formas cambiantes". Dos hechos fueron fundamentales en el proceso de cambio que entonces tenía lugar: la inmigración y el acelerado proceso urbano, particularmente en Buenos Aires, donde se concentró "la mayor proporción de extranjeros" y "la mayor actividad económica".[94] Como este fenómeno tendió a concentrarse en el litoral, se fue gestando una creciente diferenciación entre esa región y las regiones interiores, reavivando la secular oposición entre porteños y provincianos

Durante la presidencia de Sarmiento, esta pugna fue generando un nuevo escenario político, en el cual se enfrentaron los grupos políticos del interior y el mitrismo, disputa que culminó en la revolución de 1874. Mitre estaba convencido "que era necesario, para el fortalecimiento de los principios constitucionales y liberales, que Buenos Aires mantuviera el gobierno de la república". El motivo de la lucha fue entonces el peligro en que se hallaba la soberanía popular y la pureza del sufragio, "amenazada por ligas bastardas de mandatarios que pudieran pretender sobreponerse a la voluntad de las mayorías".[95]

En la elección de febrero de 1874, los ánimos estuvieron exaltados, los partidos trabajaban y todo el pueblo se interesaba, aprontándose para "concurrir a los atrios el día marcado, con su lista en el bolsillo y la boleta en la mano a dar su voto su simpatía por tales y cuales personas que representaban su voluntad y aspiración".[96]

V. La Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires: sanción de la Ley Orgánica Municipal de 1876

En las circunstancias señaladas se reunió la Convención Constituyente, para reformar la Constitución de la provincia de Buenos Aires, que "elegida en comicios verdaderamente libres" e integrada por "las personalidades más salientes de la política, del foro, de las ciencias, de las artes y del comercio",[97] sancionaría un régimen municipal autónomo para la Ciudad de Buenos Aires. La misma, al margen de los intereses en pugna, sería fiel a la

---

[94] Romero, *Las ideas...*, pp. 169-172
[95] Ibídem, p. 158
[96] *La Pampa*, año IV, nº 829, 6 de enero de 1876, p. 1, col. 1
[97] Levaggi, "La organización municipal...", p. 43

tradición liberal, que forjó la organización nacional y no claudicaría en su propósito de realizar los ideales de toda una generación que, como señalara Wilde, se proponía "reformar creencias, instituir el socialismo, pero el socialismo liberal, inteligente, ilustrado; reorganizar la república; aún más: América, y hacer de toda ésta una gran nación".[98] Sus debates marcaron la transición del liberalismo romántico, auténtico artífice de la organización nacional al liberalismo progresista, que daría su impronta a la Generación del 80.

El 23 de mayo de 1870 inició sus debates la Convención Constituyente, encargada de reformar la Constitución de la Provincia, circunstancia que serviría, además, para sancionar un régimen municipal autónomo y popular. Su labor se prolongó por algo más de tres años, tiempo durante el cual se despertó en la opinión pública el interés por la cuestión municipal, hecho que se reflejó en la prensa, que en vista de la dilación del tratamiento de la misma, cuando la Ciudad de Buenos Aires carecía de un régimen local adecuado, para atender su acelerado crecimiento urbano, reclamó la formación de un poder municipal independiente. El interés y preocupación por los problemas municipales se manifestó también en las publicaciones que expresaban opiniones que, no obstante coincidir con el principio de la autonomía municipal, eran divergentes respecto al modelo que las inspiraba. "Unos siguen el modelo londinense –ciudad no sometida a un régimen uniforme sino formada por la "Cité" y siete distritos o parroquias metropolitanos incorporados a través del tiempo pero sin desprenderse de su propia administración-; otros, el norteamericano, suizo o belga, con un concejo municipal representativo por ciudad, presidido por una cabeza ejecutiva. En estos términos, dice Levaggi, se ha de plantear también la controversia en el seno de la Convención".[99]

El "poder municipal" formaba un capítulo del proyecto de Constitución y era un concepto nuevo en la Provincia, pues el poder local, en ese momento, era una rama dependiente del Poder Ejecutivo y, como señalara Alsina, todas las funciones municipales habían sido absorbidas y se reconcentraron en el poder administrativo del Estado. Por el contrario, la reforma que entonces se proponía emprender la Convención implicaría un orden diferente, ya que en éste "la autoridad nacional, la del distrito y la comunal" debían "contenerse cada una en su esfera", no debiendo nunca el poder local poner trabas al poder ejecutivo, ni éste tener en la más mínima dependencia a aquel. Este concepto, empleado como argumento en la Convención, para sostener el principio en el cual debía reposar el poder municipal, había sido expresado

---

[98] Romero, *Las ideas...*, pp. 185-186

[99] Levaggi, "La organización municipal...", p. 50

por Benjamín Constant, quien afirmaba, "cada sociedad parcial, cada fracción debe estar en una dependencia más o menos grande aún para los arreglos interiores de una asociación general; pero al mismo tiempo es necesario que todo el arreglo interior de las fracciones particulares quede en una independencia perfecta, en aquello que no tiene alguna influencia sobre la asociación general, y como en la existencia individual, la porción que no amenaza en nada al interés social, debe quedar libre, del mismo modo todo cuanto no daña a la comunidad en la existencia de las fracciones debe gozar de una igual libertad".[100]

El mismo pensamiento manifestaba Tocqueville, quien, a su vez, sirvió de fundamento al proyecto de régimen municipal. Luis V. Varela, informando a la Convención señalaba, que el mismo procuraba "hacer verdaderamente del Poder Municipal, lo que Tocqueville llamó una *República en miniatura*, tratando de dar a la provincia una municipalidad con arreglo al sistema federal, descentralizando los poderes de todos modos, a fin de constituir en cada municipio un gobierno propio, autónomo; un poder, en fin, que tenga para con las provincias, las mismas relaciones que, en el sistema federal, las provincias tienen para con la nación".[101]

Al redactarse el texto definitivo del proyecto de Constitución se sustituyó "poder municipal" por "régimen municipal", hecho que finalizada la labor de la Convención, al debatirse la Ley Orgánica Municipal, explicaba el Ministro de Gobierno diciendo: "Cuando en el seno de la Convención Constituyente se quiso dar al Gobierno Municipal, mayor amplitud, elevándole a más alta categoría de las instituciones administrativas de la Provincia, se dijo que era conveniente que la Municipalidad se constituyera también como un Poder; pero aunque esta idea se debatió, parece que no tuvo mayoría en la Convención. Sin embargo, el punto no fue resuelto de una manera expresa, y se zanjaron todas las dificultades poniendo *Del Régimen Municipal* en lugar de *Del Poder Municipal*, que se proponía". Indicaba que los Concejos Municipales no tenían el carácter de poderes, ni podía "reputárseles tales en el sentido constitucional, pues en la Constitución no hay más que cuatro poderes: el Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial y el Municipal, constituyendo este último, la entidad toda, pero no cada uno de los Concejos".[102]

El 23 de junio de 1871 se inició el debate sobre la cuestión munici-

---

[100] Ibídem, p. 45
[101] Ibídem, p. 47
[102] Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, sesión del 20 de junio de 1876, pp. 165-167

pal, pero se comenzó a tratarla en particular recién el 21 de abril de 1873, planteándose como cuestión fundamental la necesidad de definir la municipalidad de una ciudad. "¿Es acaso un todo indivisible? –preguntaba Vicente Fidel López– No; –decía– el municipio se compone de partes vivas que se llaman individuos, que se llaman intereses locales, que están desparramados por toda la localidad, que constituyen el municipio, con la misma vitalidad y con los mismos derechos, tanto en el extremo como en el centro". Afirmaba, que era necesario "ver cuáles son las fracciones vitales que contiene el municipio, y que cada una de esas funciones o centros de vida formen un centro de vida también, y de cada uno de estos centros de vida salgan los agentes electorales que deben representarlos en la municipalidad central". Y para ello era "preciso que la vida municipal esté en los barrios, y que de los barrios salga la vida municipal del centro, para que el centro no tenga más representación que lo que representa, y no pueda gobernar a aquellos que no representa". Por lo tanto, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires debía constituirse "de manera que cada parte de las que contiene la ciudad esté representada por un cuerpo municipal, para que de cada uno de esos cuerpos municipales salgan los delegados que han de constituir el cuerpo central, que es en donde se ha de tener en cuenta todo lo que es de interés general para la ciudad".[103]

López "anglosajón por convicción" y "uno de los hombres más eruditos de su país", refería Varela, encontró aplicable al municipio de Buenos Aires lo que pasaba entre los ingleses", pero, indicaba, "no buscó la generación histórica del Municipio de Londres", y entonces concibió "que era posible crear en un artículo constitucional lo que era la obra consuetudinaria".[104]

En cambio, Malaver consideraba a Londres como un caso de excepción, advirtiendo, que su organización municipal no era obra de un pensamiento concebido de antemano. "No; –señalaba– la municipalidad de Londres se encuentra así, porque la encontraron así desde su principio, porque diversos centros fueron agregándose sucesivamente hasta formar un gran centro de población, que se llama Londres; pero todas esas diversas localidades se reunieron con sus autoridades locales y con sus privilegios que tenían desde su origen. Y sin embargo, los hombres más notables de Londres que se han ocupado del régimen municipal, todos han pretendido encontrar que todos esos municipios que tienen grandes servicios a su cargo no responden al gobierno de la localidad", de modo, decía, que "esa descentralización que tanto nos

---

[103] Levaggi, "La organización municipal...", p. 51

[104] Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, I, sesión del 2 de septiembre de 1878, p. 1057

preconiza el señor López no existe en Londres, porque sobre los diversos municipios y sobre el concejo general está la autoridad omnímoda del Parlamento que, tanto en materia municipal como en la judicial y como en todas las materias, es superior". Sostenía, en consecuencia, que no debían "establecerse en Buenos Aires diversas municipalidades dependientes unas de las otras, precisando, que no propiciaba "el sistema de centralización absoluta" y "que pretendo y deseo la descentralización; pero siempre de la manera que me parece más aceptable entre nosotros".[105]

En el dictamen de la comisión que estuvo a cargo del proyecto de poder municipal, integrada por Irigoyen, Rocha, Alcorta, Melchor Rom y Varela, indicaba este último, "no aparecieron los catorce distritos para el municipio de Buenos Aires, porque la Comisión había aprendido la historia de las municipalidades en las sabias municipalidades italianas, donde tienen un solo municipio para sus grandes centros; había seguido sus estudios en las admirablemente combinadas municipalidades belgas, donde no tienen más que un solo cuerpo municipal para administrar la municipalidad magnífica de Bruselas; había seguido sus estudios en Estados Unidos, donde nunca aparecieron estos concejos de parroquias; había estudiado, en fin, a Londres, donde sólo había encontrado, a manera de España, tradicionales fueros que admitían a las municipalidades, que se incorporaban a la ciudad, es decir, si en Londres se encontraban distintos cuerpos municipales era porque la Londres primitiva tenía una municipalidad, y cuando se agregaba a ella otra municipalidad que lindaba con la ciudad, entonces se reconocían sus fueros, como los reyes españoles reconocían sus fueros a las provincias españolas, como sucederá mañana cuando extendiendo el municipio de la Ciudad de Buenos Aires hasta Belgrano y Flores, nosotros reconoceremos en Flores y Belgrano el derecho de gobernarse por concejo propio". Pero, se lamentaba: "Vino el proyecto al debate, y entonces el convencional don José Manuel Estrada inventó esta teoría de la autonomía de las parroquias, llevando la federación más lejos que todos los horizontes de la teoría".[106] Estrada propuso que la Ciudad de Buenos Aires formara un distrito, organizado de la siguiente manera: 1° Cada una de las catorce parroquias que contaba la Ciudad y las que se creasen en el futuro elegirían un concejo para el gobierno de barrio. 2° Los delegados de los concejos parroquiales constituirían un concejo central, que estaría a cargo de los asuntos generales del municipio. Con la autonomía de las parroquias, el principio vital del municipio era el barrio.

---

[105] Levaggi, "La organización municipal...", p. 52
[106] L P B A. D S C D, I, sesión del 2 de septiembre de 1878, p. 1057

La Sección Sexta de la Constitución de 1873, en sus artículos 199 a 204, estableció un régimen municipal para la Ciudad de Buenos Aires, con autonomías barriales, organizado de acuerdo a lo que había propuesto Estrada (artículo 200). Correspondería a la Legislatura determinar las "condiciones, la extensión y distribución" del mismo en los demás distritos de la Provincia, estableciéndose que la municipalidad se constituirá en un departamento ejecutivo y otro deliberativo (artículo 201). El artículo 202 mencionaba los asuntos de competencia municipal y el artículo 203 fijaba límites a ésta.[107] "La reorganización de las municipalidades de Campaña –opinaba Malaver- debe responder a otra idea, y no es tan urgentemente requerida. Al llevarla a ejecución, no será posible darle con ventaja de los intereses públicos, la misma extensión de atribuciones que reclama la de la Ciudad".[108]

El régimen municipal sancionado en 1873 establecía una amplia autonomía comunal, pero para que ésta fuera efectiva debía garantizarse un sistema electoral que permitiera instituir el gobierno local representativo. La Provincia de Buenos Aires había sancionado "leyes importantes y emprendido obras gigantescas" y los artículos 47 y 49 de la Constitución establecían la proporcionalidad como regla de las elecciones, "a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes. El sistema abusivo, tiránico, de las mayorías que excluye por completo a las minorías", quedaba "desterrado del país".[109] Pero los intentos en favor de la pureza del sufragio y para incentivar la concurrencia de la ciudadanía en las elecciones fracasaron. En la elección de febrero de 1874, el pueblo y los partidos se volcaron con entusiasmo a la contienda electoral, pero su resultado y el desenlace de los comicios presidenciales de abril exacerbaron los ánimos, generando un clima de rebelión, que estalló en septiembre de ese año.

Vinculada la revolución de 1874 al principio de la soberanía popular y a la pureza del sufragio, su desenlace incidió negativamente en la evolución democrática que entonces se intentaba. Derrotada la revolución, "sirvió sólo para perturbar todas las ideas de orden social y de respeto a la autoridad de la ley", la oposición se atrincheró en la prensa, predicando "la abstención, que no se empadronen los ciudadanos, que no voten, que no acepten ningún empleo, que no concurran a participar de la vida pública. Eso es –decía *La República*– netamente la propaganda del desquicio".[110] En 1875 el pueblo fue convocado a elecciones, pero en él dominaba la misma apatía que paralizaba

---

[107] Cortabarría, "El régimen municipal...", pp. 32-33
[108] Malaver, "Organización municipal...", p. 231
[109] *La República*, 21 de septiembre de 1876, p. 1, cols. 2-3
[110] *La República*, año X, 14 de enero de 1876, p. 1, col. 1

al cuerpo legislativo. Un partido había asumido el poder, sus asambleas no contaban con adversarios "y la tribuna permanece silenciosa y muda, porque no hay control, no hay oposición, y ninguna idea pasa por el crisol de la crítica y de la censura".[111] En el interior "se goza de paz octaviana, de calma completa, sin que nadie piense en futuros trastornos, o en revueltas", de modo, que "la paz y la tranquilidad" en las provincias eran "completas y perfectas". En Buenos Aires, aunque la crisis política era estéril y perturbaba la vida social, la paz también se estimaba "sólida y duradera".[112]

Pero el pueblo, en su gran mayoría, se mantenía aislado de la cosa pública y se abstenía, "por no dar lugar a un nuevo escándalo" y en las elecciones de febrero de 1876, contrariamente a lo que había acontecido dos años antes, los nacionalistas se abstuvieron "de concurrir a las urnas y los situacionistas divididos y completamente decepcionados" participaron por compromisos, encargándose "los caudillistas" de "recoger las boletas para hacerlas votar según les convenga".[113] Se percibía entonces la "restauración de los tiempos y de los vicios pasados" y que las elecciones serían "la medida del porvenir que nos espera".[114] *La República* preguntaba "¿Adonde vamos?", agregando: "Esta es la pregunta que se hacen todos en la Bolsa, en las casas particulares, en las calles, en la prensa. No son sólo esos que se llaman *politiqueros*, sino el obrero, el comerciante, el hacendado, el padre de familia, quienes hacen tales preguntas. Y a fe que tienen sobrada razón para preguntarse ¿adonde vamos? El desquicio, la ruina nos cerca, nos acosa, y no nos deja un momento". En este cuadro, decía, la "Campaña de la primera provincia de la República, donde está la fuente de su riqueza, permanece desorganizada, presa de bandidos, y otra parte ha sido arrasada y barrida por los indios.....En el orden social y moral también nos arruinamos, nos perdemos.....La crisis política nos devora y los partidos están ciegos de odios, ebrios para destruir unos y otros. La oposición destruye con su actitud y su prédica, como destruye el partido gobernante con su actitud y su prédica.....No es gobernar una sociedad civilizada, amante de su libertad, excluyendo a medio pueblo, cerrándole las puertas, echándoles llave para que ni por los agujeros entren sus adversarios y ejerciten sus derechos políticos y participen también del gobierno". Y concluía: "En vez de llevar la vida a la Campaña, de dar derechos a 300.000 habitantes que se ocupan de elaborar la riqueza de Buenos Aires, los tiene sometidos privados de su derecho, y sien-

---

[111] *La República*, año X, 7 y 8 de enero de 1876, p. 1, col. 1
[112] *La República*, año X, 15 de febrero de 1876, p. 1, col. 1
[113] *La Pampa*, año IV, nº 829, 6 de enero de 1876, p. 1, col. 1
[114] *La República*, año X, 14 y 15 de marzo de 1876, p. 1, col. 1

do las víctimas y el paquete de caudillos electorales".[115]

El gobierno no se mostraba ajeno a la crisis, afirmando Avellaneda, en el Mensaje que envió al Congreso, el 1° de mayo de 1876: "Necesitamos introducir en el sistema de la ley actual una innovación fundamental, suprimiendo la elección por una sola lista, y dividiendo cada provincia en subdistritos electorales proporcionados al número de diputados que debe elegir". Y sentenciaba: "Sin verdad en el sufragio, no hay sino la sombra de la realidad en la práctica de las instituciones representativas".[116]

La nueva Constitución –señalaba *La República*– empezó a regir en 1873, pero preguntaba: "¿Se ha cumplido? La Legislatura –decía– no ha dictado ninguna ley orgánica", entre ellas la municipal, de modo, que la "Municipalidad, que es la base de la democracia, el santuario de las libertades del pueblo, la institución engendradora de los derechos, permanece aún relegada al olvido, postergada. Ha venido una confusión tal, que mientras los demás poderes se han establecido con arreglo a la nueva Constitución, las municipalidades, la justicia de paz y el sistema electoral, se rigen por la Constitución antigua, derogada en 1873". Y afirmaba: "Esto se llama lisa y llanamente desgobierno".[117]

Recién en 1876 se debatió la ley orgánica municipal, cuando el municipio de la Ciudad de Buenos Aires y los de la mayor parte de los distritos de la Campaña, a raíz de la revolución, se hallaban en acefalía. El gobierno provincial se manifestó entonces contrario al exclusivismo impuesto en la conducción política del país, siendo partidario de "llevar a todas las capas sociales el hábito de la administración y del gobierno, porque la administración y el gobierno –sostenía el ministro del Valle– tienen que venirnos exclusivamente del pueblo".[118] En el mismo sentido, el gobernador Casares urgió el pronto despacho de la ley, con la "firme y sincera convicción de que el gobierno libre es el único que asegura a los pueblos beneficios duraderos; y puede asegurarnos, con la experiencia adquirida en el manejo de los negocios públicos, que la ley de municipalidades, bajo el sistema de la descentralización, y la ley de jueces de paz, sobre la base de la elección popular, no perturbarán la marcha del poder administrativo, que con las facultades que le son ropias, podrá responder a todos los objetos de su institución".[119]

---

[115] *La República*, año X, 15 de enero de 1876, p. 1, col. 1
[116] *La República*, 7 de mayo de 1876, p. 1, cols. 2-3
[117] *La República*, año X, 7 y 8 de enero de 1876, p. 1, col. 1
[118] Levaggi, "La organización municipal...", p. 57
[119] L P B A. D S C S, sesión del 6 de mayo de 1876, p. 14

La forma del ejecutivo unipersonal iba aún más lejos, ya que establecía un nuevo principio y otorgaba al pueblo una facultad que nunca había tenido, hecho que destacó Lucio V. López, manifestando: "Antes se podía decir, en absoluto, sin temor a equivocarse; no tenemos verdadero poder municipal; tenemos algo muy diferente, tenemos intendencia municipal, comisión municipal, llámese como se quiera; pero no tenemos poder municipal. Hoy tenemos poder municipal; tenemos un verdadero poder, con su vida y tipo propio, como el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo; como estos poderes tienen su esfera propia de acción, la municipalidad va a tener la suya, y no cederá en jerarquía e importancia a ninguno de los otros poderes constituidos, y tal vez será el más importante de todos ellos",[120]

La Ley Orgánica Municipal, aprobada el 28 de octubre de 1876, establecía:

1°) La Ciudad de Buenos Aires formaba un solo Distrito Municipal y su administración estaba a cargo de un Concejo Central y de tantos Concejos Parroquiales "cuanto sea el número de parroquias".

2°) Constituían los concejos un Departamento Ejecutivo unipersonal, elegido por votación nominal y a simple mayoría en el Concejo y un Departamento Deliberativo, cuyos miembros serían elegidos "popular y directamente por los vecinos de la Parroquia", siendo electòres los ciudadanos que gozaban del derecho de sufragio y los extranjeros mayores de 22 años, que pagaran impuestos por bienes raíces o patente no inferior a $ 100, que supieran leer y escribir, tuvieran domicilio en el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires, "desde un año antes de la elección, y desde seis meses en la Parroquia", así como hallarse inscriptos en el Registro respectivo.

3°) Eran elegibles los ciudadanos que tuvieran 30 años, supieran leer y escribir y fuesen vecinos del distrito con seis meses de domicilio antes de la elección, así como los extranjeros que, además de las condiciones para ser elector, tuvieran 30 años, pagaran contribución directa o tuvieran un capital de $ 100.000 invertidos en negocio, industria o ejercieran una profesión liberal.

4°) El Departamento Deliberativo no podía admitir en su seno un número de extranjeros que excediera a la mitad de sus miembros.

5°) Los extranjeros no tenían voto cuando el Concejo practicaba el enrola-

---

[120] Levaggi, "La organización municipal...", p. 59

miento de la Guardia Nacional, juzgaba las excepciones alegadas, formaba los contingentes para el servicio militar, cuando desempeñaba las atribuciones que le confería la ley de elecciones de la Provincia "y en general toda vez que ejerza funciones políticas privativas de los ciudadanos".

Disponía también, relativo a la organización de las demás municipalidades, que cada Partido formaría un Distrito Municipal y si el mismo tenía varios centros de población, con más de 1.000 habitantes cada uno, la Constitución Municipal tomaría la forma del de la Ciudad de Buenos Aires. Pero, los distritos que no tenían centro de población quedarían dependientes del Poder Ejecutivo de la Provincia.

Si bien, el 22 de diciembre, la Legislatura estableció el procedimiento que regiría para las elecciones de municipales, fijadas para el último domingo de marzo de 1877, éstas no se llevaron a cabo. Mientras tanto, en la Ciudad de Buenos Aires, continuó en funciones la Comisión Municipal.[121]

Meses después, el Senado provincial suspendió la ejecución de la ley, fundándose en que su implantación iba "a producir una verdadera revolución en nuestro sistema administrativo; y hechos de esta naturaleza – decía Gache - sólo es prudente producirlos, cuando el país está preparado y cuando se halla en condiciones de afrontar los peligros mismos que puede éste ocasionarle. Es menester, también, que concurran a la formación de las municipalidades todos los partidos, con sus mejores elementos, con sus hombres más conspicuos. No basta que la ley sea buena; es menester que los que la han de ejecutar y hacer observar sean buenos también. De esta manera, el sistema podría fracasar, y perderse para mucho tiempo". Y agregaba: "La Comisión ha explorado en lo que le ha sido posible la opinión pública, y puede asegurar a la Cámara que la gran mayoría es contraria a la inmediata ejecución de la ley de municipalidades del año 1876".[122]

En la Cámara de Diputados, por el contrario, se afirmaba que la cuestión municipal estaba en la conciencia de todos. "No sólo necesita su sanción el municipio de la Ciudad, –afirmaba Suárez– sino también la Campaña, ¡Esa pobre Campaña, azotada siempre y siempre perturbada, reclama cuanto antes la sanción de una Ley Municipal! es necesario que desaparezcan

---

[121] Ibídem, pp. 60-61

[122] L P B A. D S C S, sesión del 14 de junio de 1877, p. 148

los jueces de paz del Ejecutivo;[123] es necesario que la policía de campaña no esté siempre a merced del Ejecutivo, ahogando con la influencia pública la iniciativa de los ciudadanos; es necesario que la Campaña haga sentir su voz".[124]

En consecuencia se afirmaba, "que la manera de poner a prueba la nueva ley municipal, es implantarla tal como la Constitución lo manda".[125]

El proyecto del Senado fue rechazado, dictándose el 14 de septiembre una ley, disponiendo que las municipalidades y comisiones municipales existentes debían convocar a elecciones para el mes de noviembre, a fin de elegir las futuras municipalidades. No obstante que el gobernador Tejedor ordenó al asumir que se practicaran las elecciones, la Legislatura se manifestó contraria a la ley de municipalidades, hecho que sorprendía, teniendo en cuenta que muchos diputados, un año antes, habían pedido que se pusiera en práctica el régimen municipal. A los "defensores de las camarillas", decía *La Nación*, no les convenía que el pueblo eligiera sus municipalidades y jueces de paz, "como la Constitución manda" y calificaban como "revoltosos" a los que pedían "respeto a ese precepto de la ley. Mañana les convendrá que el pueblo no elija sus legisladores, su gobernante, que no tenga el derecho de expresar libremente su opinión de palabra o por escrito, que no pueda hacer ninguna manifestación, ni disponer de su legítima propiedad, y serán sediciosos los que aboguen por estos derechos y garantías que la Constitución acuerda".[126]

La reforma del régimen municipal no se había "introducido a tontas ni a locas. Se sentía una necesidad, y se proveyó a ella del mejor modo posible, consultando los principios más adelantados del buen gobierno descentra-

---

[123] En ese momento, la Cámara tomó conocimiento que el gobierno de la Provincia había aprobado el nombramiento de alcaldes en el Partido de Chacabuco, observando Vidal, que la Ley de Municipalidades decía textualmente, que las municipalidades elevarían al gobierno los nombres de los individuos que proponían para alcaldes y tenientes alcaldes. Pero, señalaba, "convenía a las miras del Gobierno, hacer este nombramiento", destacando, que era preciso tener en cuenta que el Juez de Paz de Chacabuco "ha sido exclusivamente como uno de tantos agentes electorales, desde que por desgracia, en la Provincia de Buenos Aires, eso que se llama casa de gobierno, fue convertido en un club electoral". L P B A. D S C D, sesión del 15 de junio de 1877, pp. 259-260

[124] Ibídem, p. 260

[125] Ibídem, p. 265

[126] *La Nación*, 1° de febrero de 1878, p. 1, col. 2

lizador".[127] La Constitución, como la ley orgánica de municipalidades, respondían "a las exigencias de la época y a las necesidades muy especiales de nuestro país. Era necesario concluir para siempre con los vestigios de nuestro coloniaje, cuya legislación restrictiva impedía que el extranjero con intereses y avecindado ocupara el lugar que merece en nuestras sociedades". Se había confundido "al extranjero con el enemigo", hasta que la "revolución vino a echar por tierra semejante legislación, pero siempre quedaron en pie algunas preocupaciones que debían hacerse sentir en nuestra legislación". La Constitución Nacional "es completamente protectora del elemento extranjero", porque se fundaba en que el porvenir dependería en gran parte de él y, en consecuencia, era "necesario atraerlo, vincularlo a nuestro suelo, darle participación en nuestra vida interna, para que al cabo de algunos años sea a la par nuestro defensor entusiasta de la integridad nacional de las libertades populares". El extranjero no sólo era "elemento poderoso de riqueza", era algo más, "es elemento civilizador, constituye en cierta manera la escuela práctica donde nuestros hombres pueden aprender a trabajar y a moralizarse". Esta era la razón por qué la Constitución provincial establecía "de una manera especial que el extranjero puede participar del gobierno de nuestras comunidades". Para el régimen municipal no había extranjeros ni nacionales, había "tan solo contribuyentes", de modo, que todo el que pagaba un impuesto podía ser elector y elegido. Sin embargo, en algunos partidos de la Campaña no se había permitido inscribir a los extranjeros que pagaban contribución directa por menos de mil pesos. Un caso era Chivilcoy, donde todos los extranjeros consideraban que dicho procedimiento respondía "a un plan electoral fraudulento y criminal".[128]

En las sociedades modernas una verdad fundamental es, "que las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia; pues la ponen al alcance del pueblo, le hacen gozar su uso pacífico y le habitúan a servirse de ella".[129] La institución municipal se había convertido en "un sentimiento público" y en las parroquias, como en los partidos de la Campaña, se reaccionaba contra el intento de avasallamiento de las libertades locales. En la Ciudad, este movimiento se había iniciado en la parroquia de San Miguel y se fundaba en "que si de los primitivos cabildos salió la revolución que nos dio más tarde independencia", las futuras municipalidades serían la base "de la verdadera libertad social, de la educación y moralidad de nuestras masas, y sobre cuyos elementos se ha de constituir de un modo estable y

---

[127] *La Nación*, 11 de julio de 1878, p. 1, col. 2
[128] *La Nación*, 13 de julio de 1878, p. 1, col. 3
[129] *La Nación*, 12 de julio de 1878, p. 1, col. 4

verdadero, la forma de gobierno, a que aspiramos".[130] En la noche del 19 de julio, en el atrio de la iglesia de San Miguel, se reunieron los vecinos de la parroquia, "para iniciar los trabajos tendientes a la organización de las nuevas municipalidades", siendo designada la comisión que representaría al vecindario, la cual se integró de la siguiente manera: Jorge Stegman, Aureliano Huergo, Florencio Garrigo, Sebastián Lezica, Juan Videla, Claudio Mejía, Juan A. González, Felipe Ruiz, Juan Robbio, Nicolás Schiaffino y Domingo Ayarragaray.[131] El movimiento se propagó, celebrando delegados de todas las parroquias una conferencia, "para protestar del atentado que se trata de consumar". A su vez, en las parroquias había reuniones, "para hacer conocer la opinión de los vecindarios respecto del acto inconstitucional", que intentaban "las camarillas de llevar a cabo". Se trataba del interés común, de la Ciudad y de la Campaña,[132] siendo Chivilcoy, en esta última, el principal foco de oposición, el cual contó con la adhesión de funcionarios públicos, del consulado italiano y de la prensa local..

El 2 de septiembre, la Cámara de Diputados inició el debate de un proyecto de reforma del artículo 200 de la Constitución de la Provincia y de otro suspendiendo las leyes orgánicas de municipalidades y de justicia de paz. La reforma del artículo 200, manifestaba la Comisión, era "el proyecto constitucional que más ha preocupado al espíritu público en los últimos tiempos, porque los inconvenientes económicos que tiene la instalación de catorce concejos parroquiales en el distrito municipal de la ciudad, son insalvables en el estado actual del tesoro público", considerando que el "éxito sería dudoso si la ley se cumpliese en sus condiciones actuales, porque Buenos Aires no tiene hoy económicamente hablando, elementos para establecer quince municipalidades en su ciudad metrópoli".[133]

El proyecto, presentado por dieciséis diputados y calificado como "inconstitucional", se afirmaba, tenía "por objeto arrebatar al pueblo el derecho de sufragio, y centralizar las facultades concedidas al ciudadano, en el Poder Ejecutivo, o en una mayoría disciplinada de la Cámara de Diputados". De prosperar se temía que el Poder Ejecutivo nombrara las municipalidades con acuerdo de la Legislatura "y adiós reforma constitucional y régimen municipal". La reforma constitucional tenía "por objeto descentralizar las facultades retenidas por el poder, a efecto de dar al pueblo mayores garantías, para

---

[130] *La Nación*, 17 de julio de 1778, p. 1, cols. 1-2
[131] *La Nación*, 21 de julio de 1878, p. 1, col. 3
[132] *La Nación*, 3 de septiembre de 1878, p. 1, col. 1
[133] Levaggi, "La organización municipal...", p. 65

mejor organizar el gobierno democrático libre y republicano". Para explicar el avasallamiento de las libertades comunales, se decía, "que el gobierno comunal, según la reforma", era "caro, sumamente caro", ocultando así que se trataba de privilegiar los intereses de "círculo y de camarillas, explotando los vecindarios, los barrios, las familias, y aplicando sus dineros a la consecución de un fin mezquino y raquítico". Los pueblos más importantes de la Provincia, como Chivilcoy, Mercedes, Azul, Dolores, La Flores, San Nicolás, Pergamino, Salto, Areco, Bragado, Arrecifes, San Pedro, Baradero, Zárate, Ensenada, Magdalena, etc. se los consideraba incapaces de darse a sí mismos sus municipalidades y jueces de paz, pero podían y tenían el derecho de elegir diputados, senadores, gobernador, como también presidente y vicepresidente de la República.[134]

Heredia, que un año antes "había abogado calurosamente por la aplicación de la ley orgánica y que había tildado de reaccionarios y de refractarios a su espíritu a los senadores partidarios de la suspensión", como miembro informante, aconsejó ponerla en vigencia, "pero bajo una condición: la de que antes de ser sometida a la experiencia sea depurada de los defectos de que adolece".[135] Estimaba necesario que desaparecieran "esos catorce concejos parroquiales", pues, de lo contrario, "los resultados tienen que ser forzosamente ruinosos".[136]

El argumento esgrimido por los opositores a la ley era económico. Varela afirmaba: "Los municipios no tienen con que costearse: eso lo está diciendo la conciencia pública". Y confesaba: "Hoy no creemos que la vida autonómica de los municipios, puede decretarse en un artículo constitucional" y que "el día en que se implante el sistema municipal, tanto en la ciudad como en la campaña, tal como la ley lo ha establecido, todo el impuesto tendrá que pesar sobre los pocos para atender a los muchos".[137] H. Varela creía que Buenos Aires era una ciudad "eminentemente cosmopolita" y, por lo tanto, era "una ciudad eminentemente municipal", pero no creía que se pudiera cambiar la vida municipal de un pueblo por una ley, como tampoco en "la federalización del régimen creando una cantidad de municipalidades de barrio como no las tiene ninguna de las grandes capitales europeas. La municipalidad, decía, podía hacer "los más grandes bienes", pero hasta ese momento era el "cáncer del tesoro del pueblo".[138]

---

[134] *La Nación*, 6 de julio de 1878, p. I, cols. 3-4
[135] Levaggi, "La organización municipal...", p. 66
[136] L P B A. D S C D, I, sesión del 2 de septiembre de 1878, p. 1049
[137] Ibídem, p. 1059
[138] Ibídem, pp. 1095-1096

Si la falta de recursos podía ser una razón aceptable "tratándose de la ciudad", refutaba Pizarro, "no lo puede ser respecto de la Campaña", donde cada municipalidad funcionaba desde "hace mucho tiempo".[139] La impugnación de la ley desvirtuaba el régimen municipal consagrado por la Convención y la reforma de la Constitución, que no obedeció "a un plan político sino a una eminente necesidad social". Los gobiernos libres, afirmaba Obligado, "no son los más baratos", de modo, que la objeción a la falta de recursos, reflexionaba, implicaba "que no estamos en condiciones de tener un gobierno libre". Como se aducía, además, para no aplicar la ley, que el pueblo no estaba preparado para el ejercicio del gobierno local sostenía, que si estaba "en aptitud de ejercer todos sus derechos constitucionales" y "están legalmente constituidas sus cámaras, sus poderes", podía, por consiguiente, "constituir su gobierno municipal". Porque, decía, si el pueblo no "está en aptitud de ejercer su soberanía popular eligiendo sus mandatarios, entonces estas cámaras son nulas, el gobierno es nulo, y no hay poderes constituidos legalmente, porque no es poder constituido legalmente aquel que emana del pueblo que no sabe lo que hace".[140]

No obstante los "millares de individuos de diferentes partidos", que pedían que no se suspendieran las leyes de municipalidades y justicia de paz, H. Varela justificó los proyectos, destacando su conveniencia, "teniendo en cuenta los verdaderos intereses del país, que a mi juicio –expresaba– iban a comprometerse con la aplicación inmediata y brusca del nuevo régimen", añadiendo, que "la cuestión hoy es una cuestión eminentemente política para los partidos, política en el fondo, y política en sus resultados".[141]

En esas circunstancias, el ministro de Gobierno manifestó a la Legislatura que el Poder Ejecutivo no se opondría a la sanción de la ley, pero se reservaba "obrar según las conveniencias del país lo aconsejen", asegurando el gobernador Tejedor que vetaría la ley y en último caso ocurriría a la Corte para que ésta fallara de su inconstitucionalidad".[142] Los proyectos fueron aprobados, siendo reformado, por ley de 3 de septiembre de 1878, el artículo 200 de la Constitución, estableciendo la misma que cada una de las parroquias de la Ciudad de Buenos Aires elegiría dos municipales y dos suplentes, "los cuales reunidos formarán la Municipalidad de la Ciudad". Disponía, además, que el pueblo de la Provincia, en las próximas elecciones de diputados y senado-

---

[139] Ibídem, p. 1090
[140] Ibídem, pp. 1072-1074
[141] Ibídem, p. 1096
[142] *La Nación*, 4 de septiembre de 1878, p. 1, col. 1

res, debía votar en pro o en contra de esta enmienda. Un día después, el gobernador Tejedor dictó un decreto suspendiendo las elecciones de municipales y jueces de paz, que debían practicarse el 15 de septiembre de ese mismo año.

Para *La Tribuna* en el debate había predominado el "buen sentido y el patriotismo", indicando, que en él tuvo su primera victoria el partido autonomista unido, al mismo tiempo que reconocía, que ésta ocurrió en un ambiente carente de "efervescencia popular" y que el pueblo estaba "ajeno a las confabulaciones de los círculos".[143]

No obstante el pronunciamiento de la Legislatura, se aguardó con expectativa la intervención del gobernador Tejedor, a quien los vecinos de Catedral al Norte elevaron una petición, para que cumpliera "sus solemnes promesas", solicitándole, "que si desgraciadamente la Legislatura de la Provincia sancionase la suspensión del ejercicio de los derechos constitucionales de los municipios", hiciera uso del veto que le acuerda la Constitución".[144]
Como respuesta al silencio del gobierno, el 8 de septiembre se realizó en la Plaza de la Victoria el *Meeting de los Vecindarios*, resolviéndose: "1°.- Sostener el mantenimiento del artículo 200 de la Constitución cuando llegue la época de la convocación del pueblo para votar sobre esa reforma. 2°.- Empeñar todas las fuerzas de opinión de los municipios a fin de llevar a la próxima renovación del cuerpo legislativo, representantes del pueblo que respondan al propósito de devolver a los municipios sus atribuciones usurpadas. 3°.- Defender por los recursos autorizados por la Constitución ante la Suprema Corte los derechos de los convecinos cuando sean afectados por ordenanzas o impuestos establecidos por cuerpos municipales creados fuera de las condiciones constitucionales. Los medios prácticos de realizarlo, serán arbitrados por las comisiones municipales a favor de los respectivos convecinos. 4°.- Sancionar un voto de gratitud a los periódicos tanto de la ciudad como de la campaña, y a los diputados que han contribuido en la defensa de los derechos de los municipios".[145]

En Chivilcoy, el 15 de septiembre, *La Reforma* publicó una protesta por la suspensión de las elecciones municipales, que fue suscripta por vecinos, entre ellos el recaudador de rentas Juan M. Díaz, el alcalde Alejandro E. García, el alguacil del juzgado de paz Valentín F. Coria, el agente consular italiano Francisco Castagnino y los miembros del consejo consultivo del

---

[143] Levaggi, "La organización municipal...", pp. 68-69
[144] *La Nación*, 5 de septiembre de 1878, p. 1, col.2
[145] *La Nación*, 7 de septiembre de 1878, p.1, col. 2

Banco de la Provincia de Buenos Aires, Emilio Oleary, José Meoras y Alejandro García. A raíz de este acto, se dispuso que éstos cesaran en sus funciones y la Cámara de Diputados declaró violados sus privilegios "por los conceptos injuriosos" publicados en el citado periódico, ordenando el arresto de su director Luis A. Mohr y de setenta y ocho vecinos que firmaban la protesta. Con esta medida se pretendió silenciar a la prensa, pero, exceptuando "tres diarios de la Ciudad", decía *La Nación*, los demás contestaron a la Cámara con energía, "habiendo asumido la misma actitud la gran mayoría de la prensa de la campaña". Como *La Reforma* se siguió publicando, no obstante la prisión de su director y redactor, "en un estilo más violento y más enérgico" y las cárceles serían insuficientes, ante las proporciones que había alcanzado el conflicto, después de ser encarcelados José María y Ricardo Gutiérrez, redactores de *El Pueblo Argentino*, días después se dispuso la liberación de todos los detenidos.

El gobernador Tejedor, decía *La Nación*, "olvidó el programa impuesto por la conciliación" y no cumplió la promesa de "poner en vigencia la ley de municipalidades y de justicia de paz" y así "desatendió los intereses de la provincia, violó una promesa solemne, y defraudó las esperanzas de los vecindarios que la esperaban con justísima razón". La decepción, concluía, "ha sido tremenda".[146]

Por delante se presentaban las próximas elecciones, pero el padrón cívico levantado dos años antes era deficiente, debido a que "un partido político se encontraba alejado de toda participación en la cosa pública observando fielmente la política de abstención que los hechos le habían impuesto" y, por ello, "una gran mayoría de ese partido" no se hallaba inscripta en el mismo, no pudiendo participar en las elecciones. El padrón había caducado y se iba a confeccionar uno nuevo, para la elección de diputados y senadores provinciales.[147] "Las elecciones del 30 de marzo de 1879, señala Levaggi, –tachadas, como es habitual, de fraudulentas– dan el triunfo al autonomismo y ratifican su reforma constitucional. Nueva ley orgánica municipal no se dicta y subsiste en la práctica el régimen anterior, el mismo que estará vigente cuando el 20 de septiembre de 1880 el Congreso Nacional sancione la ley número 1029, que declara capital de la República a la ciudad de Buenos Aires".[148]

Se frustró así el proyecto político que había inspirado a la Conven-

---

[146] *La Nación*, 21 de septiembre de 1878, p.1, col. 3 y 27 de septiembre de 1878, p. 1, col. 1

[147] *La Nación*, 28 de septiembre de 1878, p. 1, col. 1

[148] Levaggi, "La organización municipal...", p. 71

ción, concebido por una minoría ilustrada, que aspiraba a la elevación moral del hombre y expresaba el mismo ideal de la generación que forjó la organización nacional y tuvo como supremo objetivo el progreso social. Su éxito fue fugaz, para mal del país, ya que persistieron las costumbres atávicas, que menospreciaban la capacidad de los ciudadanos para realizar una sociedad libre y solidaria. "Había que transformar el país, dice Romero, pero desde arriba, sin tolerar que el alud inmigratorio arrancara de las manos patricias el poder; y esta actitud suscitó una contradicción íntima entre los ideales liberales y los ideales democráticos". Sin renunciar a los ideales progresistas se pretendió entonces desvincular lo político de lo económico, "acentuando en este último campo el espíritu renovador en tanto que se contenía, en el primero, todo intento de evolución". Esta nueva fase del liberalismo priorizó la necesidad de integrar al país en la economía mundial, como esencial a su progreso. La "sola claudicación frente a la tradición liberal" de la *Generación del 80* "fue su escepticismo respecto a las masas populares que comenzaban a constituirse en el país".[149]

VI. El régimen municipal después de 1880

a) Desvirtuación del régimen municipal

En 1880, cuando la Argentina impulsaba enérgicamente su proceso de modernización, la cuestión municipal se hallaba relegada y subordinada a los intereses políticos. En esa instancia, en la mayoría de las provincias, se carecía "de espíritu práctico y aun teórico de la libertad" y la falta de educación política y administrativa en la población rural incentivaba el escepticismo, respecto a la posibilidad de que pudiera tener plena vigencia el régimen municipal.

La provincia de Buenos Aires era entonces un claro ejemplo de la desvirtuación del régimen municipal. "Desde el año 1873 –decía *La Pampa*– está obligada la Legislatura a dictar la ley de Municipalidades y Justicia de Paz, sobre la base de la elección popular directa, y todavía no se puede conseguir que se haga práctica una ley a este respecto. Los partidos de campaña, que tanta riqueza encierran, que tienen grandes centros de población, que contienen tres cuartas partes del pueblo de Buenos Aires, son gobernados como estancias, con grandes capataces o mayordomos de gobierno. No pueden hacer efectivo su gobierno propio, Lo tienen decretado en la Constitución. Lo tuvieron organizado en una Ley dictada con arreglo a la Constitu-

[149] Romero, *Las ideas...*, pp. 186-187

ción, que podía tener sus defectos, pero que habría sido mejor sufrirlos y luego corregirlos, antes que vivir como viven hoy sin municipalidades con sus intereses locales completamente abandonados, y sus jueces de paz nombrados por el Gobernador para fines electorales o para responder a propósitos de este o aquel vecino influyente". Señalaba como "culpables, pero altamente culpables" a "los hombres importantes y con prestigio en la campaña, que no producen un movimiento de opinión, para obtener que la Legislatura y el Ejecutivo organicen las municipalidades como la Constitución lo prescribe". En cambio, se lamentaba, se "humillan, sirviendo de arrieros de paisanos para dar soldados con que provocar la guerra civil y no tienen la independencia personal y el coraje de arriar personas para pedir la organización de las municipalidades y la elección de jueces de paz, que gobiernen al partido como carne de la misma carne que los constituye en poder". La condición en que se encontraban los vecindarios de campaña era "altamente denigrante", viviendo "como parias, dentro de un país que está dotado de las instituciones más liberales y casi puede decirse las más perfectas. Viven como esclavos del gobierno y de los círculos políticos o electorales que residen en la capital de la Provincia. Se les arrancan impuestos, se les lleva a las fronteras, se les obliga al servicio militar, se les deja vivir sin seguridad ni para la persona ni para la propiedad, no se les hace sentir mejora alguna de consideración, ni en su situación material ni en sus condiciones morales; pero no se les deja ejercitar ni un átomo del gobierno propio que ha creado la Constitución reformada".[150]

En la Ciudad, a diferencia de la Campaña, había "más o menos libertad" y "los diversos círculos" formaban la opinión pública, que tenía "su representación más o menos eficaz" en los parlamentos, en los ministerios, en el gabinete y en los empleos públicos. Por el contrario, la Campaña nada de esto tenía, ya que por "su indolencia" y "su indiferencia" se la había despojado de su representación y del derecho a toda iniciativa.

Entonces se iba a renovar la Legislatura Provincial, en un ambiente en el que se trataba de que fuesen elegidos no "los más a propósito para desempeñar el cargo de legisladores con independencia e ilustración", sino a los más intransigentes autonomistas. Las camarillas de la Ciudad distribuían las candidaturas, para que fuesen elegidos "doctores y paniaguados de entre ellos mismos, olvidando y haciendo a un lado a tanto hombre pudiente e inteligente de la Campaña que serían mil veces mejores legisladores". Una vez más se iban a imponer esas listas con "el voto de las masas populares de la Campaña,

---

[150] *La Pampa*, año VIII, nº 1.990, 7 de marzo de 1880, p. 1, cols. 2-3 y nº 1.994, 12 de marzo de 1880, p. 1, col. 1

que en la mayor parte de los casos ni saben a quien van a elegir ni como van a ser representadas en la Legislatura".[151]

Ese mismo año, la ley Nº 1.029, del 20 de septiembre de 1880, declaró capital de la República al municipio de la Ciudad de Buenos Aires, "bajo sus límites actuales", siendo necesaria, desde ese momento, la organización del gobierno local. En los fundamentos del proyecto de régimen municipal, enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso, en mayo de 1881, se decía: "No creyendo que en materia de instituciones políticas y sociales sea posible aplicar en la práctica teorías absolutas", no se "ha admitido en consecuencia que en la delicada tarea de preparar el gobierno local de la Capital, debiera inclinarse a las exageraciones de los que sostienen, como se vio no hace mucho tiempo en el Congreso Americano, que sólo este cuerpo debía gobernar directamente por sí el distrito de la capital, ni a las teorías contrarias que profesan los sostenedores de un gobierno municipal, absolutamente popular e independiente, dentro del seno mismo de la República. Admitir lo primero, sería llevar más allá de lo que un celo discreto aconseja, la concentración de la administración local, en los gobiernos políticos. Adoptar lo segundo importaría ponerse en pugna con la Constitución y arrancar al Gobierno Nacional elementos de acción y de influencia, propios y legítimos, que son indispensables para conservar su poder constitucional. Apartándose, pues, de estos extremos, igualmente improcedentes a su juicio, el Poder Ejecutivo se ha dejado guiar, no sin maduro examen, por ejemplos que no pueden ser sospechosos para los que amen la libertad y las instituciones en el país". Señalaba, que en los Estados Unidos, "cuyas instituciones fundamentales hemos seguido", la administración municipal "ha respondido a la idea fundamental de mantener en toda su integridad la autoridad del Gobierno de los Estados Unidos en el territorio de la Capital, como la base segura de su poder, de su firmeza y estabilidad, en bien de toda la Nación".

En consecuencia, no creía conveniente apartarse "de esa jurisprudencia, cuando hemos adoptado en términos idénticos el artículo de la Constitución americana acerca de los poderes del Congreso, para legislar exclusivamente en el territorio de la Capital, y avanzando más explícitamente en este punto en declaraciones como la que contiene el inciso 3° del artículo 86 de nuestra carta fundamental, de que el Presidente de la República es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación". Por otra parte, la ley de capital era "de muy reciente fecha, y el definitivo establecimiento de la misma requiere complementos, que el buen juicio del país y la sinceridad del patrio-

---

[151] *La Pampa*, año VIII, nº 1.991, 8 y 9 de marzo de 1880, p. 1, cols. 1-2

tismo nacional no podrán negarle, para ponerla a cubierto de peligrosas reacciones y de nuevas vicisitudes en el porvenir".[152]

La ley N° 1.129, del 31 de octubre de 1881, reglamentó la constitución de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, pero fue vetada y, mientras se discutía un nuevo texto legal, Roca designó por decreto una Comisión Municipal presidida por Torcuato de Alvear. Este, en el lapso que el Congreso tardó en dictar la ley definitiva, encaró obras fundamentales, que transformaron la Capital de la República. En 1882, Roca manifestó al Congreso, "que, no obstante lo limitado de sus facultades y lo escaso de sus recursos, la Comisión Municipal, a cuyo frente se ha colocado a don Torcuato de Alvear, ha regularizado los servicios a su cargo y ha acometido obras permanentes que atestiguarán en todo tiempo su consagración y patriotismo".[153]

En noviembre de ese año fue sancionada la ley N° 1.260, la cual establecía que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se componía de un Concejo Deliberante y de un Departamento Ejecutivo. Integraban el primero dos miembros elegidos por cada parroquia, hasta tanto determinara el Congreso la representación proporcional de cada una de ellas. Serían miembros del Concejo los ciudadanos de 25 años inscriptos en el padrón electoral de la parroquia, que supieran leer y escribir, pagaran contribución directa en el municipio, o patente comercial, industrial o ejercieran una profesión liberal y residieran desde seis meses, por lo menos, en la parroquia. También los extranjeros que reunieran las mismas condiciones, pagaran en el municipio un impuesto mayor de cien pesos, "posean el idioma nacional" y tuvieran domicilio en la Capital "desde cinco años antes de su elección". Asimismo, determinaba sus atribuciones y deberes, disponiendo que le correspondía "dictar todas las medidas, ordenanzas y disposiciones cuyo objeto sea la dirección y administración de las propiedades e intereses locales del Municipio", que comprendía en tres ramos: Hacienda, Obras Públicas y Seguridad, Higiene, Beneficencia y Moralidad Pública.

La ley disponía la forma de elección del Concejo Deliberante, estableciendo que se constituirían comisiones empadronadoras para la confección del padrón electoral, integradas por "individuos de los mayores contribuyentes de cada parroquia, que reúnan las condiciones legales para ser miembro de

---

[152] Congreso Nacional. Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, sesión del 11 de mayo de 1881, I, pp. 6-7

[153] Braun Menéndez, Armando. "Primera presidencia de Roca (1880-1886)". En: Academia Nacional de la Historia. *Historia Argentina Contemporánea. 1862-1930*, volumen I, primera sección, Buenos Aires, 1963, p. 300

dicho Concejo". Entre éstos sortearía el Concejo Deliberante, "en el primer período de las sesiones del año", los "cinco individuos en calidad de propietarios y tres suplentes para presidir las mesas receptoras de sufragios en las elecciones ordinarias y extraordinarias que tuvieran lugar dentro del año". El voto era secreto, "verificándose por cédulas en papel blanco envueltas o dobladas, que contengan el nombre o nombres de las personas por quienes se sufraga, sin necesidad de la firma del sufragante".

El Departamento Ejecutivo estaba a cargo de un funcionario nombrado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, que duraba dos años en el cargo y podía ser reelecto.

No obstante dictarse la ley, la primera elección municipal fue un escándalo. "Creímos realmente –decía *El Nacional*– que convocando a la población de origen europeo, que paga fuertes impuestos, como prueba de su posición social se ponía coto a la desvergüenza nativa", pero, se lamentaba: "No ha sucedido así". Las "clases elevadas de la sociedad", señalaba, "se han alejado hace tiempo de la vida pública" y, en ese momento, agregaba, "los europeos siguen el mismo rumbo, quedando el campo de las elecciones, abandonado a otra capa social, en la que pudieran hoy o mañana prevalecer intereses y sentimientos que no sean municipales".[154]

Completamente viciado el acto electoral, "el intendente resolvió aplazar la elección, y el Poder Ejecutivo, en tanto el Congreso facilitaba los medios legislativos para regularizar el buen desarrollo del acto electoral, no sólo aprobó la decisión del funcionario, sino que nombró de oficio un número de concejales igual al que había cesado en sus funciones, con lo cual quedó de nuevo integrado el Concejo Deliberante".[155] La ley N° 2.675, de noviembre de 1889 suprimió la municipalidad electiva, disponiendo que las funciones del Concejo Deliberante fueran desempeñadas por una comisión de quince miembros nombrados por el Poder Ejecutivo. En octubre del año siguiente, la ley N° 2.760 restableció la vigencia de la ley de 1882, sistema que se mantuvo en vigor hasta 1901, cuando el mismo se derrumbó "bajo el golpe autoritario" del gobierno nacional, "aprovechando el profundo desprestigio de la Municipalidad y explotando la sumisión disciplinaria del personal que la constituye". En su segunda presidencia Roca anuló una ley promovida y promulgada por él durante la primera, proclamándose en una y otra ocasión las doctrinas más opuestas.[156] La ley N° 4.029 instituyó nuevamente la comisión

---

[154] *El Nacional*, 23 de abril de 1883, p. 1, col. 3
[155] Braun Menéndez, "La primera presidencia de Roca...", pp. 300-301
[156] *La Prensa*, 1° de febrero de 1901, p. 3, cols. 6-7

municipal.

Así, la Municipalidad de la Capital de la República no emanaba del pueblo y no constituía entonces, como aspiraba Echeverría, "la institución que hiciese poco a poco apta la sociedad argentina para el régimen democrático, y la llevase, sin sacudimientos ni guerra a la perfección de la institución democrática".

b) Establecimiento del régimen municipal en los territorios nacionales

En los territorios nacionales, la ley del 18 de octubre de 1872 estableció el gobierno y administración del Chaco, proveyendo a su régimen administrativo, judicial y municipal, facultando al Poder Ejecutivo para nombrar las autoridades necesarias para su ejercicio. Posteriormente, por decreto del 7 de noviembre de 1875, se dispuso que el Gobernador "procederá al nombramiento de Juez de Paz y Comisario Municipal en Villa Occidental; y en los demás puntos del territorio, donde la población lo requiera, se nombrará Juez de Paz, por el Gobernador o por el Jefe Político respectivamente, debiendo estar a su cargo las funciones municipales". Asimismo se establecía, que cuando "la población de cada sección llegase al número de mil habitantes, los jueces de paz y municipalidades, serán elegidos por el vecindario, a cuyo efecto será convocado por el Gobernador".[157] A su vez, la Ley de Colonización e Inmigración de 1876 disponía la implantación de municipalidades en las colonias. "Establecidas que sean cincuenta familias, decía, los colonos procederán a nombrar de entre ellos un Juez de Paz y cinco municipales, cuyas facultades serán determinadas por el Poder Ejecutivo hasta tanto se dicten las leyes respectivas".

Es evidente que el propósito de la legislación era crear gobiernos locales populares, que tendieran a la autonomía municipal, principio que, en ese momento, había sido reconocido en la provincia de Buenos Aires. Pero, dos años después, al crearse la Gobernación de la Patagonia, el régimen municipal sancionado en el distrito bonaerense fue derogado.

Las municipalidades que entonces se constituyeron en Viedma y Guardia Mitre no se ajustaron a la Ley de Municipalidades, vigente en la campaña de la provincia de Buenos Aires, a cuya jurisdicción habían pertenecido y tampoco a lo que determinaba la Ley de Colonización e Inmigración, por no ser colonias, sino a lo establecido para el territorio del Chaco. Por lo

---

[157] Tierras, colonias y agricultura. *Recopilación de leyes, decretos y otras disposiciones nacionales*, II, Buenos Aires, 1895, p. 40

tanto, no eran municipalidades electivas, sino comisiones municipales nombradas por la autoridad del Territorio.

Guardia Mitre, sin embargo, fue un caso particular, pues, a pesar que se nombraron sus alcaldes, tenientes alcaldes, policía y el gobierno nacional contribuyó a la labor educativa, etc. y sus pobladores, así garantidos por las leyes generales del país, se entregaron con confianza al trabajo, la autoridad militar se colocó por encima de todo. La población quedó así subordinada a dos autoridades: la del Gobernador de la Patagonia y la del Comandante Militar del Río Negro. "Las fuerzas militares –decía *El Río Negro*– nada tienen que hacer allí, su misión está más lejos y más elevada – no por un capricho, por una idea, deben traer la muerte a esa población que tanto puede adelantar-mañana el indio se interna más en la pampa y el ejército distará cientos de leguas de la Guardia Mitre, cómo queda esa población, quién rige sus destinos, que suerte les espera?".[158]

Concluida la campaña militar de 1879 y antes de abandonar el Río Negro, el general Roca dispuso que se establecieran fortines sobre la margen Norte, para asegurar la defensa del territorio. Para hacer efectivo este propósito, el coronel Lorenzo Vintter, jefe de la 2ª Brigada de Caballería, marchó a Fiscomenoco para establecer allí su campamento, fundando el 1° de septiembre el Fuerte General Roca. En éste, como ocurrió con otros fuertes y fortines fundados en los territorios de frontera, se fueron asentando pobladores civiles, que transformaron el primitivo acantonamiento en una población regular. Por ser el "acantonamiento que más ha progresado en este sentido", decía Vintter, el 25 de agosto de 1881, así como "por su delineación y construcciones regulares", el 12 de octubre de dicho año fue erigido en pueblo. Poco después, el 27 de noviembre, se designaron sus autoridades civiles: un Juez de Paz y cuatro municipales, que formaron la corporación municipal, encargada de administrar "los intereses del nuevo pueblo y propender a su estabilidad regular, higiene y demás tendiente al desarrollo armónico de la nueva población".[159] Esta fue el cimiento en el que se fundó la Colonia General Roca, establecida de acuerdo a lo prescripto en la ley del 24 de octubre de 1883.

Las primeras administraciones municipales establecidas en la Patagonia no constituyeron un gobierno local y en Viedma los municipales mostraron indiferencia por las necesidades edilicias de la población. El Juez de Paz y los municipales ¿dónde están, donde se encuentran, que hacen?, se pre-

---

[158] *El Río Negro*, año II, n° 58, 29 de agosto de 1880, p. 1, col.3 y p. 2 col. 1

[159] Gorla, Carlos María. "Los primeros años de General Roca". En: *Trabajos y Comunicaciones*, n° 22. La Plata, 1973, pp. 162-163

guntaba *El Río Negro*, a lo que respondía: "sabemos que están en el pueblo, que se hallan en sus casas, y que lo que hacen es nada". Y añadía: "Que reporta la población con las autoridades civiles (inciviles mas bien dicho) que tiene. Los servicios no se cumplen, obras ninguna se hacen, los vicios cunden, particularmente aquellos que hacen desaparecer lo ajeno contra la voluntad de su dueño; pues público y notorio son los robos de vacas, caballos y ovejas, etc., etc. que se están cometiendo; y según voz del pueblo la autoridad contesta a estos avisos y reclamos `Paciencia, paciencia".[160] Recién se insinuó una tendencia a la organización del municipio viedmense en julio de 1880, cuando se manifestó el propósito de poner en vigencia el Código Rural.[161] A partir de ese momento, la administración municipal trató de satisfacer las demandas de la población. Al cesar los municipales en sus cargos, señalaba *El Río Negro*: "Tenemos todo el pueblo con veredas; se cortó el abuso que desde tiempo atrás se ejercía, sobre los animales sueltos; se organizó convenientemente la administración municipal y otros tantos beneficios que largo sería enumerarlos".[162]

La designación del coronel Lorenzo Vintter, como gobernador del Territorio, incentivó la esperanza de que se incrementara el mejoramiento del municipio. "Tendremos al fin –confiaba *El Río Negro*– un pueblo con sus autoridades bien organizadas, tendremos autoridades que miren por las necesidades del pueblo". Y precisaba, respecto a lo que en ese momento se esperaba de los municipales: "Tendremos al pueblo de Viedma con su ejido bien trazado, sus calles bien delineadas, haciendo cambiar completamente la vista del pueblo, transformándolo en otro digno de ser visitado".[163] La expectativa que generó el nuevo gobierno dio lugar a la idea de que era necesario contar con el concurso del pueblo, para hacer efectivo el progreso que se anhelaba, iniciándose entonces acciones en este sentido, con el objeto "de uniformar ideas para la elección de municipales y Juez de Paz", circulando a dicho efecto "una lista de personas que no dejan nada que desear".[164]

En un artículo publicado en *El Río Negro*, Isaías Crespo saludaba "gozoso la aurora feliz", que había despertado en Viedma, confiando "en que la libertad real del sufragio constituirá nuestro gobierno interno, formado por la Municipalidad que deberá contribuir dentro de los límites de sus atribucio-

---

[160] *El Río Negro*, año II, nº 49, 27 de junio de 1880, p. 1, cols. 1-2
[161] *El Río Negro*, año II, nº 54, 1° de agosto de 1880, p. 3, col. 2
[162] *El Río Negro*, año II, nº 78, 16 de enero de 1881, p. 1, cols. 1-2
[163] *El Río Negro*, segunda época, nº 10, 6 de agosto de 1882, p. 1, col. 3
[164] *El Río Negro*, segunda época, nº 14, 3 de septiembre de 1882, p. 1, col. 1

nes al desarrollo de nuestra propia existencia". Considerando, que era "innegable la liberalidad y precisión de nuestras leyes", así como el gozo de los derechos y garantías que acordaba la Constitución Nacional, afirmaba: "Vamos a entrar en otro orden de vida librado a nuestro buen juicio" y exhortaba a "contribuir espontáneamente con nuestros votos a la urna electoral porque la abstención –decía- importa el desconocimiento de nuestros derechos que nos arrastraría sucesivamente de la indiferencia al abandono y de éste a la insensibilidad, constituyéndose así nuestra ruina social". No debían gobernar "los que quieran", sino los elegidos por el voto popular, "sean buenos o malos, progresistas o retrógrados. Al fin de la jornada, llegará la clasificación de sus actos". Sería éste el primer paso que se iba a dar para formar una "Corporación Municipal digna de confianza en todos conceptos" y para ello, advertía, "debemos fijarnos con imparcialidad en aquellos ciudadanos de voluntad propia, reputación social, clara inteligencia, sana moral y consecuentes por convicción y no por cálculo, que sean capaz por estas dotes de sentir nuestras necesidades y formarse recursos para proveerlas en los múltiples ramos de su competencia; hombres que ante nosotros y ante extraños merezcan consideración y respeto por sus antecedentes honorables, para que en cualquier acto de la vida sean fieles intérpretes de nuestros sentimientos, y aunque de modesta esfera, nos representen con dignidad sin pretensiones ni orgullo; Corporación en fin que reúna a la iniciativa propia de su autoridad la influencia particular de sus miembros, y sepa conquistarse la estima de sus convecinos y confianza del gobierno, para poder así realizar importantes obras de provecho en obsequio de los habitantes de estas regiones".[165] En octubre de 1882 se habían confeccionado dos listas para la elección de municipales, pero ésta no tuvo lugar y el gobernador Vintter designó, por decreto del 31 de diciembre de ese año, al Juez de Paz y municipales para el año 1883.[166] La institución municipal era entonces sólo un nombre, sin ninguna influencia y significación y Viedma, al cabo de cuatro años, carecía de reglas fijas para su administración interna.

Sancionada la Ley N° 1.532, del 18 de octubre de 1884, las municipalidades rionegrinas se constituyeron en el marco legal dispuesto por ésta, la cual establecía que las secciones cuya población pasara de mil habitantes tendrían derecho a elegir un Concejo Municipal (artículo 22), siendo sus atribuciones: establecer impuestos puramente municipales, fijar multas que no excedieran de veinte pesos para los infractores de sus ordenanzas, ordenar las

---

[165] *El Río Negro*, segunda época, n° 15, 10 de septiembre de 1882, p. 1, col. 3 y p. 2, cols. 1-2

[166] *El Río Negro*, segunda época, n° 31, 31 de diciembre de 1882, p. 4, col. 3

obras públicas vecinales que pudieran verificarse con las rentas municipales y convocar al pueblo para la elección de municipales y juez de paz (artículo 24). En cumplimiento de lo dispuesto en la citada ley, en 1886 se levantaron los primeros registros cívicos en Viedma y Guardia Mitre y el 5 de diciembre de ese año se eligieron en estas poblaciones los primeros municipales.[167]

Otra municipalidad que se constituyó de acuerdo a la citada ley fue la de General Roca. Como la población del Departamento, según el censo de diciembre de 1887, ascendía a 1.202 habitantes, la corporación municipal de General Roca, cabecera del mismo, procedió al empadronamiento de la población, practicándose la elección municipal en ese distrito recién en agosto de 1888.

Un caso singular fue el de General Conesa, pues habiendo convocado el gobernador Berreaute al pueblo, para que el 2 de junio de 1891 eligiera municipales, su sucesor, el general Benavides, en vista que el Censo de la población había registrado 786 habitantes, por decreto del 27 de marzo de 1894, dejó cesantes a los municipales, disponiendo que el servicio municipal fuese atendido desde Viedma y que el Secretario de la Gobernación recibiese el archivo y bienes de la Municipalidad suspendida.[168] Años después, en enero de 1900, fue disuelta, por resolución del gobernador interino Rómulo Sarmiento, la municipalidad de General Roca.

La creación de las municipalidades en los territorios nacionales dio lugar a numerosos decretos, tendientes a aclarar puntos de la Ley que se prestaban a equívocos, a delimitar poderes y atribuciones, a resolver conflictos, etc., pero no existió una unidad de criterio al respecto. La intervención gubernativa en los municipios se generalizó entonces, siendo el gobernador facultado "para dictar la reglamentación", con la única excepción de cobrar impuestos, "desde que la ley ha querido libertar de esta carga a las referidas poblaciones".[169] Además, se resolvió que las funciones ejecutivas de las municipalidades de los territorios, durante el receso, fueran desempeñadas por el Jefe de Policía o el Comisario del pueblo, disposición que estuvo vigente hasta enero de 1906, cuando una nueva resolución del ministro del interior Ra-

---

[167] *El Pueblo*, año III, nº 143, 12 de diciembre de 1886, p. 3, col. 2

[168] Entraigas, Jorge Raúl y Entraigas, Beatriz del V.M. de. "Territorio Nacional del Río Negro: su organización político-administrativa (1884-1897)". En: Academia Nacional de la Historia. *Congreso Nacional de Historia sobre la conquista del desierto*, IV, Buenos Aires, 1980, p. 135

[169] Archivo Histórico de la Provincia de Río Negro. Dictamen del Procurador del Tesoro, 29 de enero de 1901

fael Castillo ordenó que las mismas estuvieran a cargo del Presidente de la Municipalidad.[170]

El régimen municipal en los territorios nacionales no experimentó entonces una evolución favorable. "De todos los puntos del Río Negro - decía *La Nueva Era* - llegan lamentaciones, bien fundadas, respecto de las comisiones de fomento que se han nombrado por la Gobernación para los vecindarios que antes tenían municipio organizado". Así, agregaba: "Pueblos en embrión que al amparo de ordenanzas municipales más o menos sabias, venían progresando rápidamente, hoy se ven privados de su autonomía edilicia, que era el lazo de unión de todos los esfuerzos, de todas las voluntades, de todos los pensamientos que hoy sucumben aislados entregados a sus propias fuerzas. En esos vecindarios, las comisiones de fomento dieron –tenía que ser así– un resultado perfectamente negativo. Comprenden la necesidad de efectuar obras públicas reclamadas con urgencia para sanear las poblaciones, mejorar su estética, contralorear el movimiento comercial, fomentar la edificación y, en fin, llevar a cabo todas las tareas inherentes a los poderes comunales legalmente constituidos. Pero ellas se ven incapacitadas para llenar su misión, porque el gobierno no les permite imponer ningún género de gabelas ni impuestos y no quiere tampoco acordarles subsidio alguno para ese objeto. Quiere decir, pues, que está descontado de antemano el fracaso de toda comisión de fomento que se nombre, y así se justifica que muchos ciudadanos que fueron designados para constituirlas presentaran su renuncia con carácter indeclinable, al par que otros, los más, aceptaron el cargo para actuar como elementos pasivos en ellas, puesto que, salvo raras excepciones, ninguna de esas comisiones se ha reunido, porque comprendieron que su reunión sería de resultados completamente nulos".[171]

c) La crisis del régimen municipal argentino

El desenlace del conflicto entre la Nación y la Provincia acentuó la concentración administrativa en el Estado y la falta de interés por la institución municipal. Producida la federalización de la ciudad de Buenos Aires, "se impuso la necesidad de reformar la Constitución provincial, oportunidad que algunos aprovecharon para eliminar de la misma cláusulas demasiado vanguardistas unas veces o excesivamente reglamentaristas otras". Cuatro días después que la Convención realizara su primera sesión preparatoria renunció Estrada, manifestando: "A mi juicio las Constituciones, que son el elemento

---

[170] *La Nueva Era*, año III, nº 109, 21 de enero de 1906, p. 3, col. 5
[171] *La Nueva Era*, año IV, nº 160, 20 de enero de 1907, p. 2, col. 1

más notable en un régimen republicano, nunca deben ser alteradas sino en virtud de necesidades evidentes, y concurriendo a su reforma la unanimidad moral de la sociedad. La de 1873 bosquejó instituciones esenciales para descentralizar el Gobierno, buscando el bien común por la radicación de las libertades locales, mediante el concurso de ciudadanos eminentes afiliados a diversos partidos o prescindentes en luchas de la política activa; pero concordes en el terreno neutral y común de sus trabajos fundamentales. Estas instituciones podrán ser imperfectas –señalaba– pero no habiendo sido puestas en práctica íntima y sinceramente, ninguna experiencia ha probado su imperfección ni la oportunidad de la proyectada reforma".[172]

Por decreto del 28 de octubre de 1890 fue promulgada la Ley Orgánica de Municipalidades, adaptada a la nueva Constitución, sancionada el 21 de octubre de 1889, la cual experimentó sucesivas reformas y entre éstas, la ley del 31 de agosto de 1897, que modificó el artículo 40, reglamentario de los casos de acefalía municipal, lo que significó "la creación formal de los comisionados municipales". Más tarde, la ley del 6 de octubre de 1904 amplió el artículo 3° de la ley del 4 de julio de 1902, que establecía que los comisionados, para el percibo de la renta y gastos, se regirían por la ordenanza de impuestos y presupuesto de gastos sancionado por el último Concejo Deliberante.[173] La ley de 1904 amplió "aún más las facultades del Poder Ejecutivo y de los comisionados en los municipios intervenidos, pues decía: "Cuando no sea posible regirse por la ordenanza de impuestos y presupuestos de gastos sancionados por el último Concejo Deliberante, los comisionados quedan facultados para efectuar las modificaciones o reformas necesarias en los mismos, debiendo previamente, y en cada caso, solicitar del Poder Ejecutivo la autorización correspondiente" (artículo 1° inciso 1). Además, éste quedaba facultado para autorizar a los comisionados, a fin de celebrar contratos para establecer nuevos servicios u obras públicas.[174] "Indudablemente, dice Cortabarría, resulta discutible la constitucionalidad de esta ley en razón de su contenido. La Suprema Corte tuvo ocasión de declarar que los contratos aludidos no podían obligar a la Municipalidad más allá de la duración de la acefalía y que su contenido debía reducirse a los actos de conservación indispensables para el manejo de los intereses y a la provisión de los servicios locales, ya que lo no urgente era privativo del régimen municipal".[175]

---

[172] Cortabarría, "El régimen municipal...", pp. 34-35
[173] Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Julio-Diciembre 1902. La Plata, 1903, p. 453
[174] R O P B A. Julio-Diciembre 1904. La Plata, 1905, pp. 669-670
[175] Cortabarría, "El régimen municipal...", pp. 43 y 59-61

La institución municipal se había desprestigiado. "En las provincias, decía Melo, ha sido de una precariedad dolorosa, empezando por la provincia de Buenos Aires, donde un régimen sabiamente concebido, fue desvirtuado por la entrega a los municipios de funciones electorales, como la de formación de padrones e instalación de las mesas para las elecciones provinciales, lo cual hizo que los mismos se convirtieran en instrumentos de poder político con grave desmedro de sus propias funciones".[176]

La falta de garantías en las elecciones municipales, para emitir libremente el sufragio, dio lugar con frecuencia a violentos enfrentamientos, como los que se registraron, por ejemplo, en los comicios bonaerenses de noviembre de 1892. En esa oportunidad, el día anterior al comicio, en Ayacucho, José Bianchi y un grupo de amigos se enfrentaron con la policía, que los atacó en el tren, resultando muerto en este encuentro el comisario y heridos el oficial y el sargento. A raíz de este hecho se suspendió la elección, pero nuevamente se enfrentó "durante dos o tres horas" la policía con un grupo numeroso del pueblo. En Bolívar tuvo lugar otro suceso sangriento entre el pueblo y la policía, resultando herido el comisario y dispersos los vigilantes, debiendo el Juez de Paz convocar a la Guardia Nacional para guardar el orden. En Guaminí se enfrentaron a balazos los provinciales y los roquistas, resultando varios muertos y heridos, siendo impotente la policía para restablecer el orden. En La Plata, San Isidro, Merlo, Adrogué, Zárate, Azul, Rauch, Saladillo, Salado, Chivilcoy, Bragado, Luján, Mercedes, Lomas de Zamora, San Justo, Baradero y Puán, la elección fue canónica por el partido Provincial. En cambio, en Las Flores, Campana, Pilar y San Nicolás el triunfo fue del partido Cívico y en Quilmes ambos partidos llegaron a un arreglo y concurrieron a la elección con listas mixtas.[177] Hechos similares se repitieron en sucesivos comicios.

En el resto de las provincias, las municipalidades se hallaban sometidas virtualmente a la tutela de los poderes políticos, con un sufragio restringido (cuando había sistemas de elección) de naturaleza censitaria, que las entregaban a pequeñas oligarquías de comerciantes o propietarios, generalmente extranjeros".[178]

La crisis del régimen municipal argentino contrastaba entonces con el fortalecimiento que experimentaba la institución municipal en Alemania e

---

[176] Melo, Carlos R. *El desarrollo y gobierno de la ciudad argentina.* Córdoba, 1937, p.12

[177] *El Pueblo*, año IX, nº 905, 1º de diciembre de 1892. p. 2, cols. 1-2

[178] Melo, *El desarrollo...*, p. 13

Inglaterra, que eran ejemplos de buen gobierno urbano. En un artículo titulado "Las ciudades alemanas juzgadas por un inglés", insertado en la revista *The World's Work*, Robert H.Scanffier, confesaba, "que Inglaterra tiene que aprender bastante, en orden general, para llegar a saber construir ciudades modernas como Alemania" Una ciudad alemana, decía, "es uniforme, pero no monótona" y, generalmente, era "un modelo de limpieza, aun en las calles de ínfimo orden, y se procura disimular o evitar hasta lo que aparece feo". Opinaba, que en la sociedad moderna era necesario "un buen gobierno local que vele por la salud pública, por la limpieza de las calles, por el embellecimiento de la ciudad. Y esto –afirmaba– es lo que hay que obtener, procurando que vayan a ocupar puestos, personas no sólo de moralidad estricta si[no] que también de alguna inteligencia, que estudien los problemas que les conciernen, que se compenetren de las necesidades del pueblo y que las sepan satisfacer; en una palabra, que trabajen por sí y para el bien de sus convecinos".[179]

En los albores del siglo XX, en un artículo titulado "El régimen municipal", publicado en *El Economista Argentino*, se decía: "No hay que procurar desentrañar las causas de nuestra degeneración política y social: basta recordar los hechos que se están produciendo, para demostrar que ella existe. El rasgo distintivo del carácter en la presente generación, es el desequilibrio moral y la falta de energías para perseverar en el sostén de los buenos principios de gobierno. Se reconoce que la honradez es un timbre de honor, y que el régimen municipal, que la Constitución Nacional impone a las provincias como condición para admitirlas bajo el palio del representativo de gobierno, es la mejor escuela para preparar al ciudadano para la vida política. Se contemporiza, empero, con la inmoralidad, entrándose en distingos para justificar la permanencia de hombres de depravadas costumbres privadas, en los puestos públicos, se tienen injustificadas indulgencias con los que en ellos prevaricarán, guardándoseles las consideraciones que solo se dispensan a las personas perfectamente honorables, y se pretende por último destruir un organismo necesario por no tomarse el trabajo de mejorar sus resortes, asistiendo a los comicios y procurando que los demás ciudadanos hagan lo mismo". Y se afirmaba, que "el espíritu público ha decaído, y los hombres designados para ocupar los puestos públicos, no tienen, en general, claras nociones sobre los deberes que ellos imponen, ni una severidad de principios que les lleve a rechazar toda proposición en que no se consulten por completo la moral y las conveniencias públicas". En consecuencia, señalaba: "La reacción que se opera contra el régimen municipal representa un verdadero retroceso institucional y el alejamiento de la realización del ideal de los que anhelan la refun-

---

[179] *El Economista Argentino*, año XVII, nº 874, 29 de agosto de 1908. p. 5, cols. 2-3

dición en la población nativa de los buenos elementos de la extranjera".[180]

En ese contexto, en la mayoría de los municipios de la provincia de Buenos Aires, debido al fraude, la vida de los vecinos independientes carecía de las garantías necesarias y la administración pública había degenerado en privada, "reducida exclusivamente a los intereses de quienes solo ven en ella sus personales conveniencias, que están por encima de toda consideración al pueblo y a la moral administrativa". El contribuyente no tenía, "como vulgarmente se dice, velas en este entierro", pagaba, pero "no sabe en que se invierten las rentas con que concurre a la formación del tesoro municipal". Este era "un rasgo característico del derrumbe institucional", que lamentaba "casi todo el país".[181]

El régimen de los comisionados del gobierno tenía características originales en la mayor parte de los distritos que perdieron su autonomía municipal. Uno de ellos era Baradero, cuyo comisionado se ausentó del partido por muchos meses, ejerciendo su autoridad el secretario, que también se ausentaba periódicamente, dejando el gobierno local en manos del inspector. Estas frecuentes delegaciones, no previstas en la ley, se habían hecho costumbre "bajo la subversión de las instituciones comunales" y nada hacía el gobierno de la Provincia para evitarlas. Otro caso era General Lavalle, gobernado desde hacía más de veinte años "de una manera patriarcal, enteramente primitiva, por una reducida camarilla, o mejor dicho, por una familia", que había "gozado porque sí de los favores de todos los gobiernos de la Provincia". El municipio estaba "prácticamente aislado y carecía la población de agua no contando ni un solo pozo semisurgente".[182] Carmen de Areco, desde hacía muchos años, se encontraba en un estado de abandono político, social y económico. La higiene, el embellecimiento del pueblo, el arreglo de sus calles y caminos, estaban completamente abandonados. Su intendente, Serviliano Ledesma, era "una persona caracterizada", capaz de desempeñar el cargo que ocupaba, pero para ello debía desvincularse del elemento que respondía a la influencia del caciquismo local".[183] En Patagones, donde "al amparo de una situación policial", revivió "la mazorca con todos sus vandalismos",[184] la actuación del comisionado fue "reconocida por todo el pueblo, que dio muestras

---

[180] *El Economista Argentino*, año IX, nº 441, 12 de mayo de 1900, p. 1, cols. 1-3
[181] *La Prensa*, 31 de enero de 1907, p. 5, col. 7
[182] *La Prensa*, 22 de febrero de 1907, p. 6, cols. 3-4
[183] *La Prensa*, 20 de febrero de 1907, p. 7, cols. 5-6
[184] *La Nueva Era*, 17 de junio de 1906, p. 2, col. 4

de satisfacción en los momentos en que de todos los partidos de la Provincia llegaban ecos de furibundas protestas populares". Aun así, se manifestó en el mismo el deseo de constituir sus autoridades locales de acuerdo a "la forma prescripta por la Constitución".[185]

Los vecindarios bonaerenses trabajaban entonces para aniquilar la influencia de pequeños círculos oligárquicos, que menospreciaban la capacidad del pueblo para desempeñar la administración municipal. Agricultores, ganaderos y simples jornaleros, todos tenían un positivo y legítimo interés en el orden de las comunas. En Pergamino primero, Lomas de Zamora después, Avellaneda más tarde estaban probando la eficacia de esa lucha por el civismo, cuyo resurgimiento se extendía hasta Patagones. "No es exacto –afirmaba *La Prensa*– que los vecinos carezcan de preparación para gobernar sus intereses; y si fuera exacto menos preparación tendrían los extraños que pretenden imponerse: menos, porque en ninguna parte han demostrado lealtad a las leyes y práctica sincera en el gobierno, y porque los municipios no pueden ser escuelas para los aventureros. La vida económica, cada vez más complicada por la imprudencia de las legislaturas que recargan sin medida los impuestos y los gastos, impone a los vecinos el cuidado de las comunas. Siquiera en esos centros, formados por el esfuerzo colectivo, deben dirigir los intereses públicos, los más aptos, los más sinceros, aquellos que están en condiciones de conocer las necesidades del vecindario y responder con iniciativas a las aspiraciones generales. El progreso no se realiza exclusivamente con dinero de exacciones; es también obra lenta; que requiere profundos esfuerzos de seriedad, y sobre todo, no puede manchar ni dejar huella, aislado de la moral, del bien social. Ese solo anhelo revelado desde hace tiempo por los vecindarios, justifica la lucha y el actual movimiento cívico, que quita el sueño a aquellos que quieren gobernar a los pueblos desde los centros de la burocracia, valiéndose de los matones y de todos los elementos que viven sin conocer las sanciones de la responsabilidad. Y –advertía– no se olviden los vecinos de la vasta y rica campaña bonaerense: los políticos centralistas quieren la anulación de la autonomía comunal, no solamente por una razón de ventaja electoral, sino también por una conveniencia económica que ellos tienen bien estudiada y aprovechada desde hace años".[186]

Los impuestos exagerados o ilegales eran la causa principal del conflicto entre el pueblo y el gobierno local. En Mar del Plata se resistió la ordenanza de impuestos y se denunció la inclusión en el presupuesto de emplea-

---

[185] *La Nueva Era*, año IV, n° 158, 6 de enero de 1907, p. 1, col. 5
[186] *La Prensa*, 31 de enero de 1907, p. 7, col. 7

dos innecesarios. En San Vicente se protestó contra el impuesto a los tambos, creado "bajo el pretexto de una inspección imaginaria", señalando, que no había desde hacía cinco años, ningún veterinario en el partido. Se afirmaba, además, que el mismo era ilegal, pues el artículo 11 de la ley que creaba el gravamen a la producción agropecuaria disponía: "Queda prohibido a las municipalidades establecer impuestos o derechos, cualquiera que sea la forma o denominación que se les dé, sobre los ganados, frutos del país, forrajes o cereales, con excepción del impuesto de abasto, etc".[187]

El Avasallamiento de la autonomía municipal tenía lugar también en las provincias del interior. "Aunque no figuran en el programa gubernativo del señor Olmos, decía *La Prensa*, el exterminio de la autonomía municipal en las ciudades y pueblos de la provincia de Córdoba, el hecho se ha producido. Apenas se han salvado, hasta hoy, la municipalidad de Río Cuarto y alguna otra no descubierta todavía por el Ministro de Gobierno cordobés. La municipalidad de Bell Ville, tan defendida por los habitantes de aquella ciudad contra todas las artimañas puestas en juego por el ministro para convertirla en comisión de fomento, ha caído en fin en manos del Poder Ejecutivo, envuelta en una serie de intrigas oficiales. La vida urbana –destacaba– ha perdido, pues, en los pueblos y ciudades de aquella provincia, la característica de su gobierno propio. Cada comuna es hoy una oficina del gobierno provincial, atendida por empleados a sueldo del Ejecutivo o por aspirantes en disponibilidad.....Las poblaciones han sido declaradas incapaces de darse autoridades municipales, como lo han sido para darse autoridades provinciales y nacionales. ¿En que se funda esta incapacidad? En que la vida democrática se notaba sólo y exclusivamente en las elecciones municipales, y en que, en tales elecciones, raras veces salían victoriosos los candidatos del gobierno, en razón, sin duda, a que todos los extranjeros estaban habilitados para las funciones del voto, y éstos, por lo general, levantaban candidatos propios o se plegaban a los candidatos populares. No encontramos otra razón, aparte de la de poder usar los fondos municipales de los departamentos en asuntos ajenos a su destino natural". Y concluía: "En bien de esa tranquilidad sepulcral, que era alterada por el ejercicio del derecho y de la libertad de votar, se dio un guadañazo a la soberanía municipal en casi todas las ciudades, pueblos y villas de la provincia, y el gobierno cargó con nuevas oficinas donde colocar sus paniaguados".[188]

---

[187] *La Prensa*, 20 de febrero de 1907, p. 7, cols. 5-6
[188] *La Prensa*, 5 de abril de 1907, p. 7, col. 6

VII. El restablecimiento de las municipalidades electivas

a) La reforma de la ley orgánica municipal de la Capital Federal

La crisis del régimen municipal alcanzaba a la Capital Federal, debido a que "la inmensa mayoría de sus habitantes", había dejado al arbitrio de los poderes nacionales el gobierno de la misma, como consecuencia de la falta de garantías políticas, el cosmopolitismo, "la materialización de los sentimientos, producida por la [sic] ansia de enriquecerse y de gozar de la vida" y del fracaso de la última elección, celebrada el 29 de diciembre de 1907, que impidió "organizar con buenos elementos la importante corporación". Había, por lo tanto, "que salvar el régimen del gobierno comunal", decía *El Economista Argentino*, "en virtud de la extraordinaria concentración de poder e influencia que representaría la continuación del sistema de los nombramientos de comisionados".[189]

En 1907 se debatió en el Congreso la reforma de la ley orgánica municipal de la Capital Federal, a fin de restituir a ésta "el poder municipal electivo que es –afirmaba Balestra– una de las bases de nuestro régimen constitucional" y que debido –decía– al "fenómeno de desmoralización que se produce por el crecimiento de las grandes ciudades, crecimiento casi improvisado", se había suspendido el ejercicio de los derechos electorales de la comuna. Se buscaba entonces "que los ediles nazcan desde el pueblo y lleven de él las aspiraciones, las necesidades, las exigencias y las modalidades tan diferentes, tan complejas, de esta gran metrópoli, en la cual uno y otro barrio a veces tienen más diferencias de las que tienen entre sí dos pueblos de distintas provincias".[190]

El "viejo tipo de municipio" había desaparecido de Buenos Aires, que había "entrado plenamente en el fenómeno municipal de la gran ciudad que – señalaba - es nuevo en el mundo, recién observado desde mediado del siglo pasado, y que ha sido producido por el hacinamiento, por la acumulación de hombres en un lugar dado, que ha venido a producir verdaderos efectos de cataclismo, que ha "bouleversé", que ha dado vuelta todas las reglas del régimen municipal existente en la tierra, improvisando ciudades, vecindarios, servicios públicos en formas que a veces ha llegado a lo fantástico y extraordinario". En quince de las primeras ciudades norteamericanas, en un período de diez años, la población había aumentado un 70 %, la propiedad sujeta a valuación un 156,9 %, la deuda un 270 % y el impuesto un 363 %. Bryce

---

[189] *El Economista Argentino*, año XVII, nº 841, 11 de enero de 1908, p. 1, cols. 1-3
[190] C N. D S C D, sesión del 14 de junio de 1907, I, pp. 184-185

había registrado este fenómeno "en toda ciudad de más de doscientos mil habitantes y acaso en las de más de sesenta mil por no decir que en todas aquellas que hayan experimentado los fenómenos correlativos de aumento de población, y valoración de la tierra e improvisación más o menos apresurada de casas, calles y servicios municipales". Buenos Aires, según Balestra, estaba "en los comienzos del desarrollo maravilloso", de un crecimiento enorme. "¿Y quién ha de influir para que esto suceda? ¿Quién ha de controlar, impulsar y computar ese fenómeno de crecimiento? –preguntaba– ¡Pero, sus mismos habitantes; el mismo vecindario!". Consideraba, respecto a los ciudadanos que debían desempeñar los cargos municipales, que "la gran válvula de seguridad que tiene cualquier institución democrática moderna" era el voto universal.[191]

El proyecto se sustentaba en "la opinión en masa de la metrópoli" y en un gobierno que pretendía "apoyarse en la opinión", al mismo tiempo, que lo impulsaba el propósito de transformar la "faz edilicia" de la ciudad de Buenos Aires, lo que iba a requerir "gran desenvolvimiento de actividad y gran desenvolvimiento de capitales", a cuyo efecto, sostenía el ministro Quirno Costa, debía darse al Departamento Ejecutivo mayores facultades que las que le acordaba la ley vigente, pero, a su vez, el contralor de la acción del Intendente no podía ser realizado, como hasta ese momento, "por una comisión que tenga la misma emanación que él".[192] El Poder Ejecutivo, destacaba Balestra, "armado hoy de amplias facultades para nombrar el personal del Concejo Deliberante de la Capital, viene aquí a entregar al Congreso, vale decir al país, esas facultades, y se las entrega con palabras que constituirán siempre el pedestal más firme en el cual se asentará, acaso para siempre, el sistema municipal electivo de la Capital de la República". Lo substancial del proyecto era "la vuelta al régimen electivo, bajo un sistema de lista incompleta". Habían transcurrido algunos años, desde que en 1901 fuera disuelta la municipalidad electiva, "sin dejarnos –se lamentaba Cantón– nada más que la esperanza o los proyectos de avenidas y bulevares". En consecuencia, creía que había llegado la hora "que demos a la primer metrópoli argentina lo que no se niega a la última ciudad de la República: su municipalidad electiva".[193]

La cuestión implicaba precisar cual era la naturaleza de la institución municipal. Lisandro de la Torre había afirmado en su tesis doctoral titulada *El régimen municipal*: "Toda organización municipal para constituirse conforme

---

[191] C N. D S C D, sesión del 22 de julio de 1907, I, pp. 623-625
[192] C N. D S C D, sesión del 22 de julio de 1907, I, p. 614-616
[193] Ibídem, pp. 629-630

a los principios inmutables de la institución, deberá retirar a la comuna las facultades y funciones de cuerpo político y entregarle intacta su esfera económica".[194] Y con relación a su constitución y funcionamiento como cuerpo administrativo, decía, "hay que averiguar quienes son electores y elegibles a ellos, y si es susceptible de aplicación el sufragio universal" y haciendo suyo el pensamiento de Stuart Mill, afirmaba: "El derecho electoral debe corresponder a los que pagan los impuestos, con exclusión de los que no los pagan", pues la "función principal de las comunas consiste en imponer, percibir e invertir los impuestos locales; bajo cualquiera de estos puntos de vista, agregaba, su dirección corresponde únicamente a los que contribuyen a formarlos". La "verdadera igualdad –sostenía– no consiste en equiparar ante la urna todas las clases sociales, sino en tanto sean semejantes sus situaciones, y no es igual la situación del que está incluido en el pago de un impuesto, que la del que está exento de él".[195] Al mismo tiempo que admiraba el "sistema ordenado, pacífico, de administración tranquila y correcta", establecido por las leyes inglesas, manifestaba, que todos los males radicaban en que, "en nuestras organizaciones sociales", siempre "nuestro genio meridional, amigo de todas las amplitudes y generalizaciones", intentaba "introducir al pueblo ineducado y ciego, donde su falta de aptitudes debiera vedarle la entrada".[196] Este era el principio en el que se habían fundado las municipalidades electivas de la Capital.

Proclamándose "decidido adversario del régimen antidemocrático" existente en la ciudad de Buenos Aires, Palacios rectificó algunas opiniones vertidas en la Cámara sobre "los escándalos inauditos producidos en la municipalidad de Nueva York, haciendo notar que cuando se descubrieron "a nadie se le ocurrió hacer tabla rasa con la institución". El Partido Socialista, proclamaba, "reclama la autonomía administrativa para los centros urbanos, sin la cual serían conglomerados de personas y de casas, pero nunca municipios", definiendo a éstos como "la administración colectiva de los intereses de una unidad territorial. Cuando sus habitantes –agregaba– intervienen en esa administración, merecen el calificativo de ciudadanos; cuando, como en la Capital de la República Argentina, no intervienen, son, simplemente administrados". Manifestaba, que el proyecto que se trataba "tiende a la supresión del régimen actual y en este sentido, yo he de otorgarle mi voto, pero quiero que conste mi disconformidad absoluta con dos puntos que considero capitales. Primero, el que se refiere a la representación, que considero como una

---

[194] De la Torre, *El régimen municipal*, pp. 22-23
[195] Ibídem, pp. 43-45
[196] Ibídem, p. 50

mezquina concesión al derecho de las minorías; y segundo, el que se refiere a la restricción del sufragio, que en la forma que se establece por el proyecto, hace del sistema un privilegio de clase, lo que es tanto más irritante, cuanto que se refiere a cuestiones que afectan directamente al pueblo de la capital. La tendencia moderna –afirmaba– es ampliar el derecho de voto y no restringirlo", pero en la Argentina el pueblo trabajador podía tener representantes en la Cámara de Diputados y no en el Concejo Deliberante, "con el objeto de dirimir cuestiones de primera necesidad que le atañen directamente, como la reglamentación de las panaderías y de los mercados". Insistía en que los administradores de la comuna debían ser elegidos por sufragio universal, "pues la clase obrera tiene necesidad y derecho de intervenir en esa administración: Primero: para suprimir los impuestos municipales que influyen en el encarecimiento de la vida; segundo: para establecer una nueva política urbana de la habitación que fomenten las construcciones higiénicas y económicas; tercero: a fin de establecer una verdadera asistencia pública para el que la necesite, en virtud de una obligación social y no en virtud de preceptos de caridad; y cuarto: para hacer lo posible a fin de que el costo de las mejoras urbanas salga de la renta del suelo a cuyos propietarios enriquece".[197] Además, si se quería devolver al pueblo el derecho de elegir sus autoridades comunales, siendo "contrario a la opinión mayoritaria de la cámara, la verdadera representación proporcional", se debía sancionar el voto uninominal, que tenía –decía– "enormes ventajas" sobre el que proponía el proyecto, que era "una mezquina concesión al derecho de las minorías" y entrañaba "todos los defectos inherentes al sistema de lista, antidemocrático y asfixiante".

Vedia sostenía, "que no se ha discutido jamás, ni en el parlamento argentino, ni en ningún parlamento del mundo, que un concejo municipal electivo no hubiera de ser, en su conjunto, la expresión individual y directa de cada uno de los barrios de la metrópoli, que son los que están interesados en formar el gobierno municipal". El gobierno municipal, por su naturaleza, "esencialmente", debía estar formado "por la representación de los barrios".[198]

El sistema electoral para el municipio, precisaba Carlés, no podía "ser estudiado con un criterio político", porque "ahora van interviniendo en la organización de nuestras municipalidades otros elementos distintos de los anteriores. En otras épocas la representación parcial del territorio de la capital llevaba a los concejos el exponente de las necesidades locales con la repre-

[197] C N. D S C D, sesión del 22 de julio de 1907, I, pp. 632-633
[198] C N. D S C D, sesión del 24 de julio de 1907, I, pp. 636-637

sentación individual de sus miembros. Pero en adelante se incorporará otro elemento propio y natural de la evolución que se va desarrollando en nuestro país, y es el elemento gremial que se encuentra esparcido en todo el territorio de la capital". Por lo tanto, decía: "Si dejáramos la ley en la forma que ha venido del Senado, estas listas serán formadas por la mayoría de los representantes de estos distintos gremios que, por lo mismo que no se encuentran localizados en distintos barrios de la capital, tendrán que ser la expresión del conjunto de ellos, en todo el territorio de la misma". Por ser este juicio, señalaba Vedia, "exacto, perfectamente exacto" era "adversario de la lista". No negaba "que en muchos casos, atendiendo a necesidades de orden público", se diera cabida en una lista a elementos extraños a un partido, pero no podía ser la regla; "lo común será que la lista tenga que ser formada por los comités políticos, que cuando están bien constituidos lo están por la representación directa de los barrios, es decir, por aquellos para los cuales yo quiero la facultad de mandar directamente sus representantes al concejo deliberante, en conocimiento perfecto de las necesidades de su medio".[199]

Por entonces había sido convocado Bouvard, para proyectar "grandes transformaciones" en Buenos Aires y por ello, advertía Demaría, "cuando todas nuestras autoridades edilicias tratan de preparar los elementos necesarios para afrontar la gran renovación de esta ciudad, me parece que la municipalidad constituida con el criterio de los representantes de barrio, será notoriamente inferior para afrontar esos problemas del momento, a la municipalidad constituida con el criterio de los grandes intereses colectivos de la ciudad".[200] La reforma de la legislación, que entonces se debatía, creía Lacasa, si bien debía apartar la política de la administración municipal, no podía dejar de vincularlas en lo referido al régimen electoral. Siendo partidario del sistema de voto proporcional, porque era el que fortalecía la representación democrática en el parlamento, entendía que no era posible "por ahora" adoptarlo, "porque no ha venido en el proyecto del Senado, ni parece ser tampoco la idea de la mayoría", que consideraba que el régimen de la lista incompleta, que incluía el proyecto en discusión, era "el sistema adaptable a nuestras condiciones". Para que el voto popular expresara la representación del municipio tenía "que responder a las necesidades generales" y este propósito se lograba con el voto de "todas las parroquias", las urbanas y las suburbanas", lo que daría por resultado "que todos los barrios estén representados en el Concejo Deliberante donde se discutirá si son viables los proyectos de M. Bouvard", a fin "de hacer reformas urbanas que embellezcan la capital, pero sin descuidar

---

[199] Ibídem. pp. 638-639
[200] Ibídem. p. 639

el municipio en general". Lo que se discutía, concluía, "es el sufragio y no que el sistema sea más o menos bueno".[201]

Sancionada la ley N° 5.098, ésta disponía que el Concejo Deliberante "será compuesto de veintidós miembros elegidos por la Capital, formando ésta un solo distrito electoral. La votación recaerá sobre listas compuestas de diez y seis miembros, tomándose los seis restantes, de los demás candidatos que hubieran obtenido mayoría relativa".

Aprobado el sistema de lista incompleta, por el artículo 7° se mantenía el voto calificado, concediendo el sufragio municipal: "1°.- A los ciudadanos mayores de edad que sepan leer y escribir, que se presenten personalmente a solicitar la inscripción y que hayan pagado en el año impuestos municipales, por valor de cien pesos como minimum, o contribución directa, o patente comercial o industrial por igual suma, o ejerzan alguna profesión liberal dentro del municipio, y se hallen domiciliados en él desde un año antes del día de la inscripción. 2°.- Los extranjeros mayores de edad que sepan leer y escribir y hayan pagado por contribución directa, o patente comercial o industrial, o cualquier impuesto municipal, doscientos pesos a lo menos al año, o ejerzan alguna profesión liberal, y hubieran residido en la Capital con dos años de anterioridad al día de la inscripción".

La elección municipal tuvo lugar el 2 de febrero de 1908, resultando electas personas que "por su honorabilidad y relativa competencia" se hallaban "en condiciones de llenar debidamente su cometido", lo que impidió la designación "de politiqueros de oficio". Se propendía así a la formación de un cuerpo municipal que se dedicara "con preferencia" a los servicios, "sin descuidar por eso la vigilancia de los actos políticos", que la ley le atribuía, "a efecto de que ellos se realicen con toda imparcialidad", propósito que se tuvo en cuenta al incluir entre los elegidos a extranjeros, "sin la previa exigencia de su nacionalización", elemento que se incorporaba "de una manera más estrecha a nuestra sociabilidad". La reacción que se percibía en el distrito capitalino despertó la confianza en que la misma se hiciera extensiva a las provincias y territorios nacionales, a cuyo fin debía garantizarse la libertad electoral, "único medio de mejorar la composición de los parlamentos y corporaciones municipales".[202]

---

[201] Ibídem. pp. 642-643

[202] *El Economista Argentino*. año XVII. 15 de febrero de 1908, p. 1, cols. 1-3

b) La constitución de municipalidades en los territorios nacionales

En los territorios nacionales, que eran jurisdicciones sin autonomía y administradas por el gobierno nacional, eran pocos los pueblos que tenían municipalidad. En 1911, el gobernador de Río Negro informaba que sólo en Viedma existía un Concejo Municipal, no contando los demás pueblos con "autoridades que velaran por su higiene y progreso urbano o contaban con Comisiones de Fomento, título decorativo discernido a determinado número de vecinos", agregando, "que nada se puede exigir de ellas por la sencilla razón de que no están facultadas para percibir impuestos, y no disponiendo de recursos su acción será siempre nula".

Para establecer municipalidades en los pueblos del Territorio, consideraba la conveniencia de reformar la ley N° 1.532, "en el sentido de establecer un sistema gradual de gobierno comunal, comenzando por simples Comisionados, cuando los pueblos no tengan 1.000 habitantes; Comisionados Municipales, cuando pasen de esta cifra y no lleguen a 2.000; y Municipalidades electivas si la población excede de este último número". El sistema propuesto, decía, "está aconsejado por la práctica que ha venido a demostrarme el error en que ha ocurrido el legislador al autorizar las Municipalidades electivas en las secciones que tienen más de mil habitantes. No es posible, ni aun considerando como sección únicamente a la planta urbana del Municipio, encontrar dentro de ese núcleo de población, salvo raras excepciones, cinco personas que reúnan las condiciones necesarias para el gobierno de la comuna, y aunque así no fuera, las rentas municipales no alcanzan en tales casos para costear el sueldo de los empleados y atender a las necesidades del Municipio, de donde resulta que todos los recursos se invierten en el pago de sueldos, cosa en extremo odiosa para el contribuyente". Sostenía que, "entre gentes en que predomina un nivel intelectual poco elevado, que aún no tiene formado un concepto claro y preciso de sus derechos y de sus deberes", la "educación cívica en los Territorios no debe comenzar en las urnas, es necesarios que los pueblos alcancen cierto grado de cultura; que predomine en ellos el elemento sano y de progreso, que la dirección de los trabajos electorales no sea patrimonio exclusivo de los desocupados e irresponsables para que el votante no sea arrastrado inconscientemente a las urnas y el resultado del comicio sea la expresión fiel de los anhelos del pueblo. Hoy –afirmaba– los conatos de Municipalidades autónomas sólo sirven para acarrear el desprestigio, para hacer ver bajo un falso prisma, una de las bellezas del sistema republicano que es la del gobierno propio".

Señalaba, que otra de las modificaciones que la práctica aconsejaba era la restricción del voto, "que sólo sean considerados electores los mayores

de 18 años domiciliados en la sección, que paguen impuestos municipales o nacionales". Si bien reconocía que esta limitación del voto era contraria "a los fines que se persiguen de educar a los pueblos en las prácticas del civismo", advertía, que "no debe desconocerse que ello es una necesidad impuesta por las condiciones del medio; en los Territorios los comerciantes, los industriales, los profesionales, en suma, todo el elemento representativo, se abstiene de tomar participación en las luchas electorales para evitar los distanciamientos y enemistades fomentadas por el elemento levantisco y sin responsabilidad, que echa mano de todos los recursos vedados de la intriga para adueñarse del triunfo del comicio. Eliminado ese elemento de discordia del que nada bueno es posible esperar. se llegaría al resultado de que los Concejos Municipales se constituyan y renueven con hombres de valer y de buena voluntad, es decir, se llegaría a tener las municipalidades que el legislador se propuso establecer en los pueblos de los Territorios".[203]

Los pueblos de los territorios nacionales no disponían de un número suficiente de ciudadanos para desempeñar funciones políticas. En consecuencia, siguiendo el ejemplo de la Capital, era necesario que las poblaciones que reunieran las condiciones exigidas por la ley, incorporaran en las municipalidades a los extranjeros, que fueran aptos para desempeñar el cargo de municipal y se las dotara de los recursos que acordaba la ley, a saber: el importe de la contribución territorial que el ejido tributara y el 40 % del impuesto de patentes nacionales, eso sin perjuicio de los gravámenes que las mismas municipalidades podrían establecer y recaudar, como compensación de servicios especiales. "Esas corporaciones servirían de escuela administrativa y de civismo para formar hombres que podrían más tarde figurar útilmente en las legislaturas que se crearan, las que hoy no contarían con elementos eficientes; puesto que, aparte del óbice a la nacionalidad, los habitantes de los territorios en general ofrecen el de ser personas de trabajo, en absoluto ajenas al manejo de los altos negocios públicos".[204]

El reclamo de municipalidades electivas se extendía entonces hasta Río Gallegos, donde era unánime la opinión a favor de su institución,[205] hecho que determinó al Poder Ejecutivo Nacional a dictar el decreto del 21 del febrero de 1907, autorizando al gobernador de Santa Cruz para implantar en dicha población el régimen municipal. El mismo establecía que se debía "proceder a la confección del padrón e inmediatamente de depurado éste.

---

[203] A G N. Ministerio del Interior. 1912, legajo 24. Memoria de la gobernación del Río Negro. Año 1911

[204] *El Economista Argentino*. año XVIII. nº 919. 10 de julio de 1909. p. 1, cols. 1-2

[205] *La Prensa*. 11 de marzo de 1907. p. 6. col. 1

convocar a elecciones de municipales y juez de paz".

La municipalidad implantada ese año concluyó en un "ruidoso fracaso", no obstante lo cual el gobernador Antonio Lamarque resolvió establecerla nuevamente. A tal efecto solicitó del gobierno nacional una aclaración de los artículos 27, 60 y 61 de la ley 1.532, lo que dio lugar al decreto del 31 de diciembre de 1911, que dispuso que no era necesaria la formación de un padrón cívico y que éste se haría por el Concejo Municipal una vez constituido. El mismo concordaba con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley, que decía: "Para la instalación de los primeros concejos municipales, el gobernador convocará a elecciones, y de acuerdo con lo que se determina en esta ley designará una comisión encargada de recibir los sufragios a las personas que ella considere en las condiciones requeridas por el artículo 28". Resulta evidente la anomalía que introducía este articulo, pues sin un padrón depurado se confiaba a tres vecinos la facultad de calificar o descalificar "a más o menos 700" que se iban a presentar a votar, cuando los artículos 5° y 6° de la ley electoral, en diecisiete incisos, detallaban las causas que inhabilitaban para ser elector. Para crear la municipalidad de Río Gallegos no existía un motivo serio para no levantar el padrón, ya que la citada comisión podía sesionar durante quince días a los efectos de inscribir a todos los ciudadanos que se presentaran para hacer uso de su derecho y así, "aunque fuera rudimentario", daría visos de legalidad al acto eleccionario.

"La constitución de municipalidades por primera vez, decía *La Unión*, dará lugar todavía a numerosos decretos aclaratorios, y todos ellos propendrán [sic] a aumentar el embrollo que existe actualmente. Si el gobernador del territorio es el organizador – según los decretos en vigencia - de los preliminares de la elección de municipales, del nombramiento de la comisión encargada de recibir los votos y de practicar el escrutinio, etc, es también deber de buen gobernante tratar de enderezar los posibles desvíos de la interpretación y aplicación de una ley que se desdice en su base fundamental". De practicarse la elección de acuerdo a lo dispuesto en el mencionado decreto, ésta, afirmaba, "dará sin duda alguna, motivos a recriminaciones sin número, las que serán resueltas por el Gobernador del Territorio también", teniendo presente, que por una resolución del Ministerio del Interior, del 15 de marzo de 1902, se decía que aquel sería "el único juez competente para resolver la validez en el conflicto de las elecciones municipales", con apelación ante dicho ministerio. De modo, agregaba, "que las elecciones municipales no tendrán de popular sino el nombre, si tal es la voluntad del Gobernador, siendo amparado como lo es en cualquier evento por la misma ley". Por otra parte, era "por demás sabido que a pesar de las palabras retumbantes de libertad de

sufragio, comicios libres, derechos del hombre, independencia de conciencia, etc. etc.", casi siempre triunfaban los candidatos oficiales. Las condiciones en que se iba a instalar la Municipalidad movían al escepticismo, pues, concluía, "si llega a constituirse y funcionar –lo que no será sin pena ni tropiezos de toda clase– será impopular durante la gestión" y "los vecinos electos necesitarán una fuerte dosis de altruismo a toda prueba para no renunciar al puesto, prefiriendo su tranquilidad personal al bien o al mejor estar de la comunidad".[206]

Un hecho que confería una característica particular al proceso de formación del régimen municipal de Río Gallegos era su población, en la que predominaban los extranjeros,[207] constituyéndose las agrupaciones con connacionales, de manera, que si bien el cargo de municipal no tenía que ver con la nacionalidad, se preveía que ésta influiría en los votos que obtendrían los candidatos, relegando su capacidad. Esta presunción se vio pronto confirmada, ya que en el momento de constituirse el Concejo Municipal, el 22 de abril de 1912, se aceptó la renuncia de David Anderson, "por no poseer bastante el idioma nacional, los conocimientos legales ni la práctica que estimaba ser indispensable para el desempeño consciente del cargo".[208]

En tres años de existencia de la Municipalidad no se contó con el padrón de electores, lo que impidió realizar la elección de los municipales que debían reemplazar a los salientes, de modo, que "se creó una situación irregular que la minoría del Concejo zanjó declarándolo disuelto". Para asegurar la administración municipal "por el tiempo de la acefalía", el Gobernador designó una comisión provisoria de vecinos, para que se hiciera cargo de todos los asuntos comunales. Transcurridos dos años y aprobado el padrón por el Juzgado Letrado,[209] se hallaban inscriptos 399 electores, "contándose entre ellos algunos fallecidos y muchos ausentes", con lo que los votantes no pasarían de la mitad, "número verdaderamente exiguo en relación a los habitantes aptos para electores" en Río Gallegos. Efectuadas las elecciones muni-

---

[206] *La Unión*, 8 de febrero de 1912, p. 1, cols. 1-4 y 15 de febrero de 1912, p. 1, cols. 1-3

[207] Río Gallegos, según el censo levantado el 12 de agosto de 1911, tenía una población de 1.343 habitantes, de los cuales 522 eran argentinos y extranjeros 821, en su mayoría españoles y chilenos (346 y 179 respectivamente). *La Unión*, 25 de abril de 1912, p. 4, col. 1

[208] *La Unión*, 11 de abril de 1912, p. 1, cols. 1-3 y 25 de abril de 1912, p. 3, cols. 3-4

[209] El Padrón Electoral Municipal, formado en 1913, fue aprobado por el Juzgado Letrado del Territorio, el 26 de diciembre de ese año. *La Unión*, 13 de mayo de 1915, p. 5, col. 2

cipales, sólo tres de los cinco miembros del Concejo "totalmente electo" asumieron sus cargos. En esa coyuntura, el interés común exigía no ahorrar esfuerzo para que no se malograra la administración municipal, cuando ésta comenzaba a encauzarse dentro de la órbita legal.[210]

Sin embargo, a comienzos de enero de 1915, a pocos días de la elección municipal, parecía que a nadie le preocupaban los intereses municipales, a la vez, que se sentía la inminencia de una nueva crisis en la vida municipal. Tal como se presentía, pocos días después de realizado el comicio, renunciaron el presidente y dos concejales, quedando la corporación municipal en minoría y, en consecuencia, incapacitada para desempeñar sus funciones. El Gobernador interino declaró entonces la acefalía municipal, hecho que provocó el reclamo de los concejales en minoría, ya que esta resolución contradecía la disposición adoptada por el Poder Ejecutivo Nacional, a raíz de un caso análogo ocurrido en la Municipalidad de Formosa. En esa oportunidad fue requerida la opinión del Procurador General de la Nación, Julio Botet, quien el 28 de septiembre de 1914 dio el siguiente dictamen: "V.E. tiene facultad para designar, como lo tiene hecho en casos análogos, la comisión municipal de un territorio que sustituya provisoriamente a la inexistente, en todo o en parte, pero en ningún caso puede desconocer ni prescindir de los mandatos de municipales, otorgados en elecciones populares y legítimas, aprobadas y sin tacha alguna. En tal caso, sólo puede y debe sustituir los que hayan cesado o no tengan el mandato aludido, de otra manera, la elección establecida por la ley sería inocua, estando en manos de V.E. reconocer o no sus resultados. De acuerdo con el evidente espíritu de la ley, que al establecer las municipalidades electivas ha entendido crear en pro de determinados territorios un gobierno comunal propio, es evidente que el Poder Ejecutivo o la autoridad correspondiente, debe empeñarse en hacer cesar, lo más pronto que posible sea, la acefalía de ese gobierno, que la ley ha entendido permanente y no con intermitencias que no se hallen justificadas. Así lo ha entendido V.E. cuando en casos como el presente ha decretado la convocatoria de elecciones sin pérdida de tiempo, como lo expresó en el decreto de enero 29 de 1912, a propósito de la reorganización de la municipalidad electiva de Santa Rosa de Toay".[211]

El Gobernador Interino de Santa Cruz cambió de parecer, resolviendo integrar el Concejo Municipal, reemplazando a los municipales que habían renunciado, pero el Ministro del Interior observó que esta prerrogativa era del

---

[210] *La Unión*, 1° de enero de 1914, p. 4, cols. 3-4 y 24 de diciembre de 1914, p. 6, col. 1

[211] *La Unión*, 21 de enero de 1915, p. 4, cols. 3-4 y 18 de marzo de 1915, p. 5, cols. 1-3

Poder Ejecutivo Nacional, "como también que las facultades que debía atribuirse a aquellos eran necesariamente limitadas a determinado cometido y no las amplias que corresponden a los municipales de origen electivo". El Gobernador Interino se sostuvo en su proceder, fundado en el dictamen del Procurador General de la Nación, pero los comisionados, en conocimiento de la observación ministerial, se apresuraron a presentar sus renuncias. Encontrándose acéfalo el Concejo Municipal, el Poder Ejecutivo Nacional designó tres vecinos para integrarlo, hasta tanto el mismo se constituyera en plenitud.[212] El nuevo cuerpo contó con la opinión del vecindario, pero la formación del padrón municipal dio lugar a una disidencia y la renuncia de dos de sus miembros. El Ministerio del Interior había dispuesto que se adoptara en el Territorio la ley de elecciones nacionales, pero como la formación del nuevo padrón municipal, su publicación y el período de tachas insumiría un tiempo que no permitiría contar con él antes de las elecciones, resolvió que éstas se realizaran con el padrón vigente, lo que era un transgresión legal. Finalmente, las elecciones no se realizaron y el Gobernador designó una nueva Comisión Municipal.[213]

Los vecindarios rionegrinos también gestionaron el restablecimiento de las municipalidades, que el presidente Roca había suprimido, disponiendo el Ministerio del Interior, a fines de 1911, que se constituyeran municipalidades electivas en San Antonio Oeste, General Roca, Buena Parada y Río Colorado.[214]

Las elecciones se realizaron a principios del año siguiente, pero un año después la municipalidad de San Antonio Oeste estaba reducida a solo tres de sus miembros y no podía convocar a elección para integrar el Concejo, porque el padrón de electores se hallaba en el Juzgado Letrado. El 18 de febrero de 1914 iba a caducar el mandato de los municipales, sin que se hubiera convocado a elecciones para su renovación. "El motivo de la acefalía municipal", decía *La Nueva Era*, "es enteramente nimio. El Concejo Municipal no pudo cumplir una disposición del Juzgado Letrado por hallarse en receso; todas sus gestiones ante el Poder Ejecutivo Nacional a efecto de reunirse en sesión extraordinaria y llenar esa formalidad, se estrellaron en la indiferencia de quien debía resolver este negocio". Y al respecto preguntaba: "¿Para qué sirve o qué objeto tienen los recesos obligatorios que la ley dispone en el funcionamiento de las corporaciones edilicias de los territorios? ¿Cuáles son sus

---

[212] *La Unión*, 25 de marzo de 1915, p. 4, col. 3 y 22 de abril de 1915, p. 4, col. 3

[213] *La Unión*, 27 de enero de 1916, p. 4, col. 4 y p. 5, cols. 1-2; 3 de febrero de 1916, p. 4, col. 1; y 17 de febrero de 1916, p. 5, col. 1

[214] *La Nueva Era*, 14 de diciembre de 1911, p. 2, cols. 2-3

resultados prácticos?.....Nadie, estamos seguros, acertará a responder satisfactoriamente". Como en muchos casos, el Poder Ejecutivo Nacional, por decreto del 10 de marzo de ese año, designó una corporación edilicia provisional, hasta la constitución de la que determinaba la ley. Pero un año después, transcurridos dos meses de las elecciones municipales, los concejales electos no pudieron asumir sus cargos, porque el secretario del municipio se negó a entregar los libros y papeles de la administración sin previa orden del Ministerio. Después de cuatro años de receso, la acefalía municipal en San Antonio Oeste tendía "a perpetuarse por largo tiempo".[215]

Por entonces se produjo la acefalía municipal en Viedma, debido a que el Concejo había dejado transcurrir los términos legales para el empadronamiento de electores y convocatoria a elecciones, sin dar cumplimiento a lo prescripto por la ley.[216] Asimismo, desde el 15 de febrero de 1916, se encontraba en estado de acefalía la municipalidad de Buena Parada. El régimen municipal de los territorios, comentaba *La Nueva Era*, no era estable, porque estaba "sometido a un sinnúmero de vicisitudes, ya por las ambiciones excesivas de algunos personajes de la política local, o bien por enemistades y rencillas que surgen y se apagan de la noche a la mañana", por lo que, decía, "no podría justificarse la subsistencia de un régimen semejante si no fuera por la necesidad de hacer escuela de ciudadanos, formando núcleos de donde elegir los más aptos, a fin de encomendarles aquellas funciones de índole puramente vecinal, que no podrían ser atendidas por los agentes del gobierno".[217]

La "estabilidad y regular funcionamiento" de que carecían los municipios territorianos se debía, en parte, a deficiencias de la ley, que la práctica había demostrado era urgente remediar, pero también a cierta incapacidad para el gobierno propio, que habían manifestado algunas comunas, así como la resistencia a la descentralización administrativa, que se juzgaba inaplicable en el régimen político en que se desenvolvían las gobernaciones nacionales.

c) Cercenamiento de las autonomías municipales en las provincias

La intensa crisis que experimentaba la vida cívica en la provincia de Buenos Aires, reflejada en la renuncia tácita del derecho de sufragio, era entonces el principal problema a resolver. Para ello se anhelaba la reforma de

---

[215] *La Nueva Era*, 30 de noviembre de 1913, p. 4, col. 1; 15 de febrero de 1914, p. 4, cols. 4-5; 15 de marzo de 1914, p. 5, col. 3; 26 de diciembre de 1915, p. 3, col. 2; y 21 de enero de 1916, p. 2, cols. 1-2

[216] *La Nueva Era*, 17 de octubre de 1915, p. 2, col. 3

[217] *La Nueva Era*, 20 de febrero de 1916, p. 3, col. 2

las leyes, que eran un obstáculo para la emisión libre del sufragio, a fin de despertar el espíritu cívico, adormecido durante mucho tiempo en las comunas bonaerenses. Pero, la principal causa de la abstención electoral era la ingerencia del oficialismo en los asuntos locales, hecho que había impulsado una enérgica acción popular en los partidos de la Provincia, la cual coincidió con una tendencia dominante en la esfera gubernativa para concretar una reforma de la ley orgánica municipal. Esta, si bien no era "un modelo de organización democrática", los males que padecían las comunas bonaerenses se debían, principalmente, a "causas imputables a la politiquería", no obstante lo cual era evidente la necesidad de introducir en la misma algunas modificaciones, que atendieran adecuadamente la idiosincrasia del ambiente político provincial.

Una cuestión que se consideró en ese momento fue si debían elegirse las municipalidades por el sufragio popular, en la misma forma que se practicaba para la elección de diputados y senadores. Como la Constitución de la Provincia establecía, que el sufragio popular es un derecho inherente a la calidad de ciudadano argentino, se opinaba, que por esta disposición "concurrirán a la formación de los poderes comunales un número considerable de sufragantes, que no tendrán un interés tan marcado en los resultados de la elección como aquellos que se encuentran estrechamente vinculados a la vida local". En consecuencia, se decía, que el derecho de sufragio debía acordarse "a un reducido pero más selecto número de votantes, que al incorporarse a la lucha de distrito tienen en miras, más que los intereses de orden general, los que personalmente les atañen. Si esas luchas, se acotaba, se realizan entre elementos responsables y con cierto arraigo en la localidad, como ser industriales, comerciantes, propietarios, profesionales liberales, etc., la contienda electoral presentará un carácter mucho menos agresivo que interviniendo elementos que no tienen por que tomar con tanto empeño la formación de un concejo deliberante que, casi puede decirse, nunca va a administrar sus propios intereses".[218]

En la provincia de Buenos Aires, contrariando la corriente de opinión que se manifestaba en gran parte del país, el gobernador Arias, el 20 de julio de 1910, dispuso "ordenar la administración de las comunas y extirpar los conflictos políticos que las aquejaban por, fundamentalmente, la elección del intendente municipal" y a dicho efecto "encargó al jurista Juan Angel Martínez, defensor del régimen unitario de gobierno, la redacción de un pro-

[218] *El Economista Argentino*, año XIX, nº 990, 19 de noviembre de 1910, p. 1, cols. 1-3

yecto de Ley Orgánica de Municipalidades".[219] Pero, a finales del año, existía el temor de que con la proyectada reforma surgiera "un caudillismo burocrático más desgraciado en sus efectos que el actual caudillismo rural". La misma suprimía las autoridades electivas y si bien el Poder Ejecutivo introdujo enmiendas de consideración, mantenía su espíritu centralista.

El proyecto enviado a la Legislatura establecía, que inmediatamente de aprobadas las elecciones municipales "se comunicará la nómina de los concejales al Poder Ejecutivo, quien designará entre ellos la persona que debe desempeñar la Intendencia, y una vez verificada, la municipalidad se constituirá. El Intendente podía ser reintegrado al Concejo siempre que a juicio del Poder Ejecutivo lo exija el interés público", conservando su cargo hasta la renovación de dicho cuerpo. El Intendente formularía el proyecto de presupuesto, no pudiendo el Concejo aumentar los sueldos y erogaciones, asignando anualmente la Legislatura la cuota de la contribución territorial y de los demás impuestos con los que el gobierno contribuía a las rentas municipales. El intendente era el agente inmediato del gobierno para hacer cumplir la Constitución y las leyes, "teniendo facultad para suspender por quince días las ordenanzas y resoluciones que a su juicio las contraríen". La ley orgánica municipal de 1890, con las enmiendas posteriores, continuaría rigiendo.[220]

Desde la promulgación de la citada ley, afirmaba *La Nueva Era*, las municipalidades pertenecían "exclusivamente a los profesionales de la política", que respondían "directamente al gobierno central".[221] La ley, sancionada el 31 de diciembre de 1910, "fue el punto culminante del proceso centralista y, por tanto, de cercenamiento de las autonomías municipales, no sólo verificado en el ámbito bonaerense".[222] Juan M. Ortiz de Rozas, ex ministro de Hacienda de la Provincia, opinaba que la reforma violaba "disposiciones terminantes y esenciales de la Constitución" y que para reformar la citada ley era indispensable hacer lo propio en la carta magna provincial.[223]

En los pueblos bonaerenses había "una masa considerable de población extranjera, dueña de capitales y de positiva influencia", que no votaba ni se interesaba en las elecciones "y otra masa no menos considerable de individuos analfabetos, que van a los comicios como quien va a una fiesta cualquiera, desprovistos de ideales, semejantes a autómatas, obedientes a las indica-

---

[219] Cortabarría, "El régimen municipal...", p. 61
[220] *La Nueva Era*, 1° de enero de 1911, p. 2, cols. 4-5
[221] *La Nueva Era*, 6 de agosto de 1911, p. 2, cols. 1-2
[222] Cortabarría, "El régimen municipal...", p. 62
[223] *La Nueva Era*, 12 de febrero de 1911, p. 2, col. 4

ciones del capataz o mayordomo de la estancia donde les ocupan". En tales condiciones, "la autonomía amplia del régimen municipal" había dado "frutos absolutamente deleznables" y los municipios fueron perturbados "por las encarnizadas contiendas de las fracciones de opinión".[224]

Para extirpar estos males, la reforma de la ley no tuvo otro objeto que asegurar la centralización administrativa y hacer más eficaz la ingerencia del Poder Ejecutivo en las comunas. Pero, sentenciaba *La Nueva Era*: "La autonomía de las comunas bonaerenses no será nunca una conquista de la legislación. Por muy sabia, por muy bien intencionada que ella sea, no faltarán quienes encuentren el defecto de la armadura y consigan eludir sus disposiciones. Es al pueblo a quien toca marchar resueltamente a la conquista de la autonomía comunal; sea con la vigente o con otra ley cualquiera el triunfo será suyo, indisputable, y caerán las camarillas de logreros traficantes de la política por la acción vigorosa de la masa popular ejercida en los comicios".[225]

No había en toda la Provincia una sola comuna constituida por el sufragio de sus habitantes y las elecciones convocadas para el 26 de noviembre de 1911 no despertaban interés, no existiendo partidos políticos organizados sobre la base de un principio claramente definido y con un programa de gobierno conforme a las necesidades locales.[226] Al finalizar el año, las autonomías municipales habían recibido "su golpe de muerte"[227] y la Provincia atravesaba una aguda crisis.

La indiferencia cívica era "absoluta" y nadie quería arriesgarse a participar de la elección, debido a que el sufragio era una mera ficción, se fraguaban listas de escrutadores "especiales" y había unanimidad en los jueces de la elección, siendo este el resultado de las claudicaciones y de la tolerancia. En esos días, el Ministro del Interior manifestó al Congreso, "que en todas las provincias las elecciones se efectuaban por medio de la "máquina", compuesta de los municipios, policía, juez de paz, jefe de registro civil y co-

---

[224] *La Nueva Era*, 8 de enero de 1911, p. 2, cols. 1-2
[225] *La Nueva Era*, 6 de agosto de 1911, p. 2, cols. 1-2
[226] *La Nueva Era*, 29 de octubre de 1911, p. 2, cols. 2-3
[227] En virtud de la ley Arce, que comenzó a regir el 1° de enero de 1912, desapareció la autonomía económica de los municipios, a los que se despojó del porcentaje de los impuestos de patentes, sellos, contribución territorial, agropecuario y de licencias especiales para el expendio de licores y bebidas alcohólicas, "no obstante lo prescripto por la ley orgánica de las municipalidades, cuya reforma sólo pudo llevarla a cabo la Legislatura burlando los preceptos de la Constitución". *La Nueva Era*, 25 de febrero de 1912, p. 2, cols. 2-3

mandante militar".[228]

VIII. La implantación del sufragio universal en las elecciones municipales

a) El nuevo orden municipal

La creciente importancia de los centros urbanos obligó a los poderes públicos a prestar mayor atención al gobierno municipal, proceso que se afirmó con la ley Sáenz Peña, que incentivó la aspiración popular a intervenir en el gobierno municipal. Mario Bravo manifestaba: "Estamos sorprendidos por el progreso vertiginoso de la ciudad de Buenos Aires", señalando que su población creció "de 663.000 habitantes en 1895, a 950.000 en 1904, a 1.231.000 en 1909, a 1.500.000 en 1913" y la "contribución municipal del pueblo sube de 18.000.000 de pesos en 1905, a 28.000.000 en 1909, a 50.000.000 en 1912. El censo municipal del centenario registra en 231 ramos del comercio, 21.604 casas con un personal de obreros y empleados que ascendía a la suma [de] 108.000; el censo de las industrias para el mismo año, marcaba en 211 denominaciones industriales, 8.119 establecimientos los que manejados por 93.000 obreros había elaborado la suma de 231.000.000 de pesos en productos; sobre un total de 115.000, las casas ocupadas por inquilinos eran 85.000 y la misma magnitud de cifras reveladoras, se nota en las otras manifestaciones del progreso material de la metrópoli".

Pero, mientras la ciudad de Buenos Aires registraba "más de 150.000 ciudadanos capaces de elegir diputados al Congreso, electores de senador, de presidente y vicepresidente de la República, apenas pasa de una decena de mil, el número de las personas que tienen derecho para elegir los administradores de los intereses comunales, equiparándose en la realidad de los hechos, la capital de nuestra república, a la ciudad de San Petersburgo, donde sólo 16.000 personas tienen intervención en el gobierno local, sobre una población de dos millones de habitantes. La falta de base popular del régimen se ha traducido en una notoria desigualdad en los servicios de la administración. Sucesivas municipalidades fruto del voto más no menos calificado, procedentes de designación directa, pero extrañas a toda intervención popular auténtica, han dado a la ciudad esas características de su aspecto que son como un comentario doloroso del régimen. Tenemos una sociedad seccionada en dos partes: la ciudad del norte y la ciudad del sur; la ciudad de los barrios ricos y la ciudad de los barrios pobres; las calles bien iluminadas y las calles sin luz;

---

[228] *La Nueva Era*, 26 de noviembre de 1911, p. 2, col. 2

la ciudad higiénica y la ciudad que recibe tardíamente los beneficios de la limpieza pública, que se paga, no obstante; los barrios donde la mortalidad es de un 17,61 por mil, como en la sección obrera de San Bernardo y donde es de 9,75 por mil como en la parroquia cuidada del Socorro; barrios asegurados contra el avance de las aguas y barrios que claman periódicamente contra las inundaciones; barrios ocupados por extensos latifundios inhabitados, y barrios donde la población debe aglomerarse en casuchas miserables y en conventillos horribles".

La acción municipal aplicada a las grandes transformaciones urbanas de Buenos Aires no se había orientado con el criterio de los grandes intereses colectivos de la ciudad, asumiendo "proporciones más odiosas, cuando la administración del sufragio calificado, decía Bravo, construye avenidas diagonales y resuelve el ensanche de calles, descuidando las necesidades más elementales de gran parte de la ciudad, para aplicar los dineros públicos a la ejecución de obras cuya demora a nadie perjudicaría", contribuyendo así "a enriquecer a los ya ricos propietarios del suelo".[229] En otros países, en cambio, la política municipal, con la intervención de las fuerzas populares, se había orientado hacia fines esencialmente sociales y colectivos.

Las municipalidades han dejado de ser –afirmaba– entidades encargadas por exclusivo del ornato de las ciudades para convertirse en verdaderas administraciones de los intereses del pueblo, dando a la estética urbana no obstante, el sitio que le corresponde". Inglaterra, Alemania y Suiza presentaban notables ejemplos al respecto. Charles Gheude se ocupaba en un estudio "sobre la difusión y ventajas de la administración municipal de los servicios públicos y acción social de las comunas" y M.E. Bouvier señalaba, que todas las grandes ciudades industriales de Inglaterra, desde hacía cuarenta años, pero con mayor intensidad en los últimos diez años, habían "asumido resueltamente la dirección de sus servicios públicos, contando para ello con la liberalidad del parlamento. Es así –explicaba– como las municipalidades han tomado a su cargo los trabajos y la producción en los ramos más diversos: agricul-

---

[229] Reclamaba con urgencia una medida legislativa, que permitiera a la administración pública nacional o comunal imponer un gravamen al mayor valor del suelo, señalando que en la apertura de la diagonal sur, por ejemplo, ocho fincas que fueron tasadas para el pago de la contribución directa en $ 2.238.000, fueron compradas por la municipalidad en $ 6.934.500; en la diagonal norte once fincas tasadas en $ 3.910.000 costaron a la comuna $ 14.693.826; en el ensanche de la calle Santa Fé la municipalidad pagó término medio $ 507,64 el metro cuadrado, que sólo valía para el fisco nacional $ 152,33 y en el de la calle Corrientes $ 435 lo que el fisco había tasado en $ 94,68. C N. D S C D, sesión del 15 de septiembre de 1913, p. 258

tura, imprenta, carpintería, cerámica, sastrería, etc. Administran hoteles propios, doks, baños, lavaderos; tienen parques, mercados; producen materias alimenticias; algunas cultivan legumbres y flores como Glasgow, o crían animales domésticos para la venta pública". Citaba otras, como Dover, que aprovechaba y explotaba los residuos domésticos; Nelson, que tenía una usina para incinerar basura; Leeds y Saint Helen, que fabricaban argamasa y baldosas; Brighton y Southbourgh, que tenían teatros municipales; otras habían municipalizado el seguro, como Brighton, Glasgow, Southamton, Walsall o la distribución de energía hidráulica, como Birmingham, Glasgow y Manchester; tenían derecho a explotar líneas telegráficas Glasgow, Guernesay y Portsmouth.

En Alemania, el anuario de las instituciones municipales, correspondiente a 1911, registraba 424 administraciones municipales del agua, 349 del gas, 220 de la electricidad, 86 de los tranvías, etc. y en un informe del director de la oficina de estadística de Fribour-en-Brisgau, sobre la acción municipal contra el encarecimiento de la vida, indicaba una disminución del precio corriente de los víveres, entre un 10 % y un 30 %. También en Suiza el movimiento de municipalización era "importantísimo" y la acción contra el encarecimiento de la vida dio lugar a iniciativas "que no encuentran equivalentes en ningún país".

La intervención popular en las comunas, a través de los partidos populares y, principalmente del partido socialista, fue esencial en este proceso de municipalización. En Inglaterra, por ejemplo, el partido Laborista contaba con 2.000 concejales y ejercía influencia preponderante en las administraciones comunales de Glasgow, Manchester, Birmingham, etc. En Alemania el partido Socialdemócrata tenía 1.368 concejales en 300 concejos urbanos y 4.789 concejales en 1.779 concejos rurales. En Bélgica, el partido Obrero contaba con 850 concejales y mayoría en 40 municipios. En Francia, en las elecciones de 1912 fueron electos 5.530 concejales socialistas, obteniendo el socialismo la mayoría en 282 municipios. Aludía también a los casos de Italia y Estados Unidos, donde el partido socialista también tenía una representación significativa en la administración municipal.

En la Argentina, en cambio, la ley vigente era "prohibitiva del sufragio municipal, pudiendo afirmarse que el régimen municipal de la Constitución no existe en la capital de la República". El Partido Socialista, cuando sancionó su programa mínimo, estableció la elección por el sufragio universal, la autonomía de las comunas y la municipalización de los servicios públicos, como puntos básicos para la reforma municipal. Palacios, recordaba Bravo, "bregó por ella en 1907 cuando se discutía la ley vigente; en 1907 y 1908

las agrupaciones socialistas de la capital organizaron múltiples reuniones con este propósito, y nuestra aspiración, incluida reiteradamente en la plataforma electoral de los candidatos del partido, ha merecido el apoyo de 7.000 electores en 1910, de más de 30.000 en 1912 y 48.500 en 1913". Consecuente con esta prédica, el diputado socialista presentó un proyecto de ley de reforma municipal, aplicando a la elección del Concejo Deliberante de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, las disposiciones de la ley nacional de elecciones,[230] pero el mismo no fue tratado.

b) La aplicación de la Ley Saenz Peña en la provincia de Buenos Aires

No obstante, la evolución que experimentaba el país impondría cambios impostergables en el orden municipal. La ley de 2 de septiembre de 1912 derogó en la provincia de Buenos Aires "la reaccionaria ley de 31 de diciembre de 1910", exhortando el gobernador Eduardo Arana a los legisladores que fortalecieran el espíritu localista, señalando, que éste "aún no se ha vigorizado en nuestra campaña y cuya ausencia es una de las causas más poderosas de la crisis que pesa constantemente sobre nuestro régimen comunal". Creía, que "será la comuna, manejando sus intereses con toda independencia la que un día no lejano contribuya en forma eficaz a mejorar la paz social, económica y política de la Provincia".[231]

El triunfo de los radicales en las elecciones santafecinas incentivaría la participación electoral en los distritos donde se aplicara la reforma electoral. En vista de este resultado, el oficialismo de la provincia de Buenos Aires trató de neutralizar el riesgo que implicaba la aplicación de la ley electoral nacional para sus futuras aspiraciones electorales y, en consecuencia, el 28 de junio de 1913, sancionó una nueva ley electoral. Esta "incorporaba una serie de elementos que se conjugaban con la nacional pero que sin embargo no se compatibilizaba en absoluto con los aspectos fundamentales de la misma", ya que no se reformaron "los asuntos más polémicos durante décadas que eran los referidos al contralor de los pasos previos a la elección". Así, se mantuvo "bajo la supervisión de las municipalidades la confección del registro electoral y la conformación de las comisiones empadronadoras y las juntas de reclamos, quitándole atribuciones a la Junta Electoral (capítulo II); lo mismo sucedía con las mesas escrutadoras (IV). El sufragio era a partir de ahora secreto y se iba a realizar en cuarto oscuro; sin embargo, una vez terminado el comicio se procedía a sellar las urnas sin realizar escrutinio preliminar en la

---

[230] C N. D S C D, sesión del 15 de septiembre de 1913, pp. 256-264

[231] Cortabarría, "El régimen municipal...", p. 62

mesa aunque se labraba un acta que podía ser firmada por los fiscales de los diversos partidos políticos (VI). Quedaba sin variar la edad de los ciudadanos para votar en la provincia ya que el artículo 10° establecía que para ser inscripto en el registro electoral debía el ciudadano tener 21 años cumplidos, es decir tres más de lo fijado en la ley nacional, excluyéndose de tal forma a una gran masa de posible[s] sufragantes los cuales, por las características propias de origen, se pensaba que podían votar contra el oficialismo. Empero que el artículo 16° expresaba que "las constancias del padrón militar tendrán fuerza de prueba legal" y que la Junta debía "incluir, aun de oficio, en el Registro Electoral, a todos los ciudadanos que se encuentren anotados en aquel y que puedan ser electores", así como establecer el artículo 35° "que el voto era obligatorio, quedaba montada e intacta, la maquinaria electoral que habría de asegurar el triunfo del partido gobernante". Sancionada la ley electoral provincial, ésta "habría de convertirse en el principal escollo a la participación radical en las sucesivas elecciones" y, además, "sería la excusa y motivo fundamental para justificar la intervención nacional de 1917".[232]

Los acontecimientos políticos revelaban que la Provincia atravesaba entonces un momento de transición, siendo en ese contexto que se convocó a elecciones en los "municipios acéfalos". No obstante las objeciones que mereció la ley electoral, el Partido Radical triunfó en las elecciones efectuadas en Patagones, el 23 de marzo de 1913, siendo éste un acontecimiento "trascendental y sintomático", que se reeditaría meses después en Bahía Blanca.[233] "El esfuerzo de los del llano –decía *La Nueva Era*– esta vez resultó superior al poder de los de arriba", señalando, que era el despertar "de la voluntad popular" y "precursor de una total renovación de los elementos gobernantes de la comuna; en todos los pueblos, manifestaba, estos cambios tienen lugar como si obedecieran a una ley fatal de la naturaleza". Destacaba, al mismo tiempo, que había sido encomiable el comportamiento de la policía "en el comicio y fuera de él", así como "la estricta corrección de los partidos" y la "imparcialidad del comisionado municipal", concluyendo: "Hubo libertad de sufragio, tan amplia como la deseaba la opinión pública". En cambio, en otros

---

[232] Barba, Fernando Enrique. "La reforma de la ley electoral de la Provincia de Buenos Aires (1913) y la intervención federal de 1917". En: Academia Nacional de la Historia. *Duodécimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*. Buenos Aires, 2003, pp. 2-3

[233] Zapico de Scheverin, Hilda Raquel. "1914-1917. El régimen de los comisionados y la ruptura de la autonomía comunal bahiense". En: Academia Nacional de la Historia. *Sexto Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*. Buenos Aires, 1997, p. 356

distritos de la Provincia, los ugartistas "en poder de los padrones y demás elementos electorales, poniendo en movimiento sus conocidos resortes y viejas mañas vencieron en toda la línea".[234]

El mismo signo tuvieron las elecciones municipales bonaerenses de noviembre de 1915, circunstancia que dio lugar a que E. Dickmann presentara una minuta en el Congreso Nacional, invitando al Ministro del Interior "se sirva informar sobre las medidas tomadas o que piensa tomar el Poder Ejecutivo Nacional en cumplimiento del artículo 5° de la Constitución Nacional que garantiza el régimen municipal en las provincias". El diputado socialista fundaba la moción afirmando: "Es un grave mal que aqueja a todo el país la ausencia de régimen comunal, la falta de gobierno municipal. La política nacional, los partidos y las fracciones que se disputan el gobierno de las provincias, se preocupan principalmente de conquistar el gobierno, las legislaturas, pero no está todavía inculcado en la mente del pueblo, ni de los hombres dirigentes, ni de las fracciones políticas, que la base de toda democracia es la libertad y la autonomía del gobierno comunal".[235] Señalaba, que "tomando como base los datos del censo nacional, encuentro que 601.363 habitantes de la provincia de Buenos Aires no tienen gobierno municipal propio, lo que representa un 27 por ciento de la población total". El caso emblemático de las acefalías municipales era La Plata, que desde el 6 de julio de 1902 se hallaba intervenida. Las acefalías, decía, "son casos típicos, clásicos de la ingerencia del poder central en el manejo de las comunas. El señor comisionado municipal es un simple empleado del poder ejecutivo; va y cobra impuestos; más todavía: crea nuevos impuestos; nombra empleados, hace y deshace, arregla todas las cosas de la comuna, opera a la comuna; y cuando ella está perfectamente operada, entonces el poder ejecutivo convoca a elecciones y se produce el caso de Matanzas, donde los conservadores ganan por unanimidad".[236]

Pero, también denunciaba casos de fraude en las elecciones de las comisiones de fomento de la provincia de Santa Fé, celebradas el 7 de noviembre de 1915. Rosario, que en ese momento era la segunda ciudad de la República, tenía "un régimen municipal anacrónico y atrasado", ya que, indicaba, "no votan, como en la provincia de Buenos Aires, todos los argentinos, pues sólo votan determinados electores calificados. Y el Partido Radical, que durante tantos años ha reclamado el sufragio universal, en cuatro años de gobierno no ha tenido tiempo ni voluntad para introducir un régimen electoral

---

[234] *La Nueva Era*, 30 de marzo de 1913, p. 4, cols. 4-5
[235] C N. D S C D, sesión del 1° de diciembre de 1915, IV, p. 12
[236] C N. D S C D, sesión del 10 de diciembre de 1915, IV, pp. 80, 83 y 89

de verdad". Y añadía: "Reconozco en esto una superioridad a la provincia de Buenos Aires, donde el sufragio universal es amplio y general", al mismo tiempo, que destacaba que en la misma "hay el cociente", mientras que en la provincia de Santa Fé "eso no existe; allí no hay representación de las minorías".[237]

Asimismo, ponía de relieve que, en cambio, había "libertad electoral para elegir concejales" en el Chaco y en La Pampa, donde el Partido Socialista había obtenido la mayoría en el gobierno comunal de sus respectivas capitales y exhortaba para que hubieran "también las mismas libertades electorales en la Capital y en toda la República".[238]

Por entonces, se advertía una evolución en el espíritu cívico, que se manifestaba, además, en acciones tendientes a limitar el poder abusivo de los comisionados municipales. Así, en la causa sobre daños y perjuicios presentada por Nicodemus Betancourt contra el comisionado municipal de La Plata, en la que se negaba autoridad legal a éste para ejercer las funciones de intendente, dictar y aplicar ordenanzas, "imputándole usurpación de autoridad y, en consecuencia, responsabilizándolo de sus actos lesivos de derechos privados", el juez federal de esa ciudad, Antonio Marcenaro, dictó un fallo definiendo la situación legal de los comisionados municipales como "abusiva e inconstitucional". Al examinar el caso "sub-judice", luego de declarar que Betancourt tenía el derecho de ejercer la acción contra el Comisionado, en vista que "el origen del daño" era consecuencia de una multa aplicada por inobservancia de un decreto dictado por éste, decía, que el artículo 209 de la Constitución establecía que todos los "actos" y "contratos" emanados de autoridades municipales que no estuvieran constituidas en la forma prescripta por la misma serían "nulos y de ningún valor". Pero, señalaba, como el artículo 211 preveía el caso de acefalía municipal, resultaba evidente que las nulidades del artículo 209 no eran aplicables en este caso. En consecuencia, analizó la acefalía en sí misma, a fin de determinar si el Comisionado se hallaba en el caso de una municipalidad intervenida. Al respecto destacaba, "que desde junio de 1902 hasta el presente, la comuna de la capital está sometida a la anormalidad del régimen extraordinario de los comisionados". Y enseguida se preguntaba: "¿Es esto compatible con el artículo 211, el cual establece que en caso de acefalía de una municipalidad, el poder ejecutivo convocará inmediatamente a elecciones para constituirla?", afirmando al respecto: "el comisionado municipal de La Plata está fuera de la Constitución, ejerce una autoridad

---

[237] Ibídem, pp. 99-100
[238] Ibídem, p. 12 y 102

ilegal, y por tanto, condena al ejecutor directo de sus disposiciones, al pago de los daños y perjuicios reclamados por el demandante".[239]

En las elecciones a diputados nacionales del 22 de marzo de 1914, la U.C.R. cambiaría su estrategia, abandonando la política abstencionista. El resultado electoral arrojó una caída de los votos conservadores, que si bien posibilitaron que éstos obtuvieran la mayoría de las bancas, "el margen de triunfo sobre los radicales fue de sólo 4.000 votos", triunfando la U.C.R. en 38 de los 102 distritos, "consiguiendo mayoría en partidos que, por lo general, eran baluarte conservadores, como Azul, Lomas de Zamora y Junín, y en otros casos aumentaron el caudal electoral como sucedió en Bahía Blanca".[240]

La "fragmentación y desorganización" del Partido Conservador y el triunfo del Partido Radical en las elecciones cordobesas de 1915, "como así también en otros comicios de renovación de las Legislaturas provinciales, daban la pauta de que, en 1916, los radicales accederían a la presidencia". Sin embargo, en las elecciones bonaerenses de diputados nacionales, celebradas el 2 de abril de 1916, triunfó el Partido Conservador, resultado que se cimentó en el equilibrio financiero logrado por el gobernador Marcelino Ugarte.[241]

En esa circunstancia, en julio de ese mismo año, con el propósito de reorganizar las comunas que se hallaban bajo el régimen inconstitucional de los comisionados, el gobierno provincial convocó a elecciones de municipales y consejeros escolares, las que tuvieron lugar en noviembre, es decir, poco después que Hipólito Irigoyen asumiera el gobierno nacional. Estas elecciones constituyeron un cambio favorable para la vida municipal. *La Nueva Era* de Patagones decía al respecto: "Por primera vez en un período de veinte años, el Concejo Deliberante del distrito escuchará en sus debates la voz de un representante de las minorías".[242]

Sin embargo, los partidarios del radicalismo triunfante hicieron circular rumores de una próxima intervención a las provincias, intención que desmintió el senador Crotto, no obstante lo cual, cinco meses después, ante la presión del Partido Radical y otras entidades, como la Liga Agraria y el Comité del Comercio, se dispuso la intervención de la provincia de Buenos Aires, hecho que evidenció el propósito de hacer política partidista. *El Censor* calificó este acto como "uno de los atropellos más inauditos a la vida institu-

---

[239] *La Nueva Era*, 26 de octubre de 1913, p. 4, cols. 3-4
[240] Zapico de Scheverin, "1914-1917. El régimen de los comisionados...", pp. 356-357
[241] Ibídem, pp. 366-367
[242] *La Nueva Era*, 27 de agosto de 1916, p. 2, col. 4

cional del país. Sus argumentos –decía– son retorcidos y rebuscados".[243] Pocos días después, el Interventor declaró en comisión a los miembros del Poder Judicial y el Ministro del Interior dirigió una circular a los intendentes municipales, comunicándoles "lo que les está permitido y lo que les está prohibido.....reduciendo su papel al cuidado de los bienes, al cobro de los impuestos y a la solución de los asuntos de carácter administrativo". Este acto producía el desmembramiento del régimen municipal y continuaba "la obra de desquiciamiento constitucional", que había comenzado con el decreto de intervención.[244]

En un decreto publicado el 28 de junio de 1917, el Interventor manifestaba que las municipalidades eran "simples reuniones de personas consentidas a determinados efectos administrativos"[245] y, además, dispuso que los comisarios de policía de los partidos se hicieran cargo de las municipalidades, hasta tanto se designen los comisionados. En julio se sucedieron las intervenciones policiales en las municipalidades bonaerenses.[246] "La ingerencia del Poder Ejecutivo Federal en una provincia, –decía *La Prensa*– no lo autoriza a echar mano de recursos violentos, como es el de la ocupación de las casas municipales por la policía, en momentos en que los concejos estaban reunidos al amparo de las disposiciones legales".[247]

---

[243] *El Censor*. Bahía Blanca, n° 2.446, 25 de abril de 1917, citado por Zapico de Scheverin, "1914-1917. El régimen de los comisionados...", p. 370

[244] *La Prensa*, 6 de mayo de 1917, p. 9, cols. 3-4

[245] *La Prensa*, 29 de junio de 1917, p. 7, col. 1

[246] En los primeros días de julio la policía se hizo cargo de los partidos de Chivilcoy y San Fernando; el 6, de Pilar y Bartolomé Mitre; el 7, de Tandil; el 8, de Coronel Vidal, Saavedra, San Andrés de Giles, Villa Ballester, Magdalena, Azul y Chascomús; el 10, de Necochea, Roque Pérez, Pila, San Antonio de Areco, Mar del Plata, Guaminí, Chacabuco, Junín, Bahía Blanca y Mercedes; el 11, de San Miguel, Nueve de Julio, Rivadavia y General Belgrano. El 16 el Interventor designó comisionado en Balcarce, el 19 en Colón y Bragado y el 20 en Pergamino. El 17 de julio, el intendente de Coronel Brandsen, Federico Ortiz de Rosas, se dirigió al Interventor, "significándole su extrañeza por el hecho de que no haya declarado intervenida esta comuna, a pesar de haberse solidarizado con la actitud de las demás municipalidades, ante la resolución de dicho funcionario de impedir la insaculación de escrutadores para las elecciones municipales, estatuidas por la ley orgánica de los municipios". Manifestaba que deseaba conocer la actitud que asumiría el Interventor, "pues la situación de inseguridad en que se halla el gobierno comunal ocasiona entorpecimientos en la marcha administrativa", motivo por el cual reclamaba "el honor" de que la misma sea intervenida. *La Prensa*, 21 de julio de 1917, p. 9, col. 1

[247] *La Prensa*, 15 de julio de 1917, p. 7, col. 3

Este procedimiento podía distinguir "un régimen de fuerza, que se proponga prescindir de todos los principios", pero no cabía "dentro de las normas de un gobierno que ha proclamado como regla el respeto a la Constitución". La opinión era que no había "un motivo de urgencia" que justificara "el derrumbamiento del organismo municipal", siendo, en cambio, los antecedentes públicos "la prueba de que el desquiciamiento no puede tomar de sorpresa, porque la acción disolvente de la intervención lo venía preparando".[248]

La intervención de los comités políticos en la dirección administrativa de las comunas bonaerenses dio lugar a una "original forma de gobierno municipal", en la que "simples particulares, a título de jefes de los radicalismos locales", compartían con "las autoridades oficialmente constituidas" las funciones que a éstas incumbía. En Azul, por ejemplo, el presidente del comité radical suplantó al comisionado, interviniendo sin conocimiento de éste en el manejo de la cosa pública y las cesantías decretadas, si bien tenían precedentes inmediatos, tenían la particularidad, que los empleados reemplazantes eran puestos en los cargos por aquel, arrogándose facultades que no tenía.[249] Así, poco a poco, "sin percatarse de ello los pueblos bonaerenses", se volvía en la Provincia a los tiempos del "régimen" y el sistema de los comisionados, tan acerbamente combatido desde el llano por quienes en ese momento ejercían el poder, se restablecía "sin el menor escrúpulo, merced a los conflictos de autoridades promovidos adrede para llegar a esa finalidad".[250] "Regeneración provincial, reparación política, moralización frente al fraude, fueron los argumentos esgrimidos", para "reproducir a nivel provincial un mismo resultado: la quiebra del orden institucional con la consecuente reimplantación del régimen de los Comisionados.....Se cambiaron los argumentos, los procedimientos fueron los mismos".[251]

c) La aplicación del sufragio universal para la elección de la Municipalidad de la Capital

A finales del siglo XIX, la creciente importancia de los centros urbanos obligó a los poderes públicos a prestar mayor atención al gobierno municipal, proceso que se afirmó con la ley Sáenz Peña, que incentivó la aspiración popular a intervenir en el gobierno municipal. La Ley Orgánica de la Municipalidad de la Capital de 1907 no representó una mejora significativa

---

[248] *La Prensa*, 23 de julio de 1917, p. 7, col. 5
[249] *La Prensa*, 13 de septiembre de 1917, p. 8, cols. 1-2
[250] *La Nueva Era*, 26 de enero de 1919, p. 2, col. 1
[251] Zapico de Scheverin, "1914-1917. El régimen de los comisionados...", p. 371

en la administración comunal, como lo revelaban una serie de hechos que se produjeron en 1915, dentro del Concejo Deliberante, que "crearon una situación sumamente crítica a esta institución, al grado tal, de que no podía funcionar porque se iban, de día en día, eliminando todos sus miembros, hasta llegar al mínimo de cinco. Por otra parte, la opinión pública, lo atacaba como foco de trapisondas electorales al hacer el escrutinio de las últimas elecciones de renovación del Concejo", de modo, que la institución llegó a "desautorizarse absolutamente", lo que obligó al Poder Ejecutivo Nacional a declarar cesantes a sus miembros y nombrar en su reemplazo a una comisión de vecinos, "temperamento que no constituía una novedad en nuestro régimen político".[252]

Al año siguiente se planteó la reforma municipal, presentándose distintos proyectos: uno del diputado Víctor M. Molina, que proponía la elección directa del Intendente y la de los concejales; otro de los diputados santafecinos Correa, Martínez Zuviría y otros, proponiendo la elección directa de los concejales y la elección del Intendente por el Concejo Deliberante; y un tercero de los diputados socialistas, que coincidía con el último en lo que respecta a la elección del Intendente y del Concejo.

El proyecto de ley establecía que las elecciones en el distrito capitalino se verificarían de acuerdo a lo dispuesto en la ley electoral N° 8.871 y que en las mismas se aplicaría el sistema electoral del voto proporcional para la elección de los treinta miembros del Concejo Deliberante, siendo el Intendente elegido directamente por el pueblo, a simple pluralidad de sufragios.

La opinión pública reclamaba entonces la municipalidad elegida por el sufragio universal y no por los contribuyentes, posición esta última que, no obstante, sostuvo Melo, fundado en la ley municipal anterior y "en la mayoría de las leyes municipales modernas", señalando, que el sufragio universal, "si bien es incontestable en las elecciones de orden político, no lo es en las elecciones de autoridades comunales". Actualizando el pensamiento que de la Torre había expuesto años antes en su tesis doctoral, decía: "Se trata de la administración de los intereses de la comuna y debe entonces darse intervención a los que contribuyen a formar su renta y a los que deben cuidar de la inversión", pero introducía una novedad sustancial al proponer "que se incluyan entre quienes participan del derecho de votar a las mujeres que paguen impuestos".[253]

---

[252] C N. D S C S, sesión del 19 de junio de 1917, I, p. 104
[253] Ibídem, pp. 113-114

La intervención de Melo dio lugar a la réplica de del Valle Iberlucea, apoyando el sufragio universal y promoviendo con el senador de Entre Ríos un franco, elevado y esclarecido debate sobre el principio que serviría de base al régimen municipal electivo de la Capital. Sosteniendo que "las cuestiones municipales no son meramente de carácter administrativo, sino también de carácter político, entendiendo esta palabra en su más alto y noble concepto", el senador socialista decía, "si queremos establecer en esta capital un régimen municipal honesto y de verdad, ha de ser sobre la condición de que repose en la voluntad popular sin restricciones de ningún género. Si pretendemos volver al viejo sistema que hizo fracasar la municipalidad constituida por el sufragio calificado, no habremos aprendido nada, absolutamente nada de la experiencia política del país en los últimos lustros".[254]

Crotto, en cambio, coincidiendo con la enmienda propuesta por Melo, afirmaba, "que el electorado político es completamente distinto del electorado municipal" y justificaba que el presidente Irigoyen enviara en la lista municipal, "sin excepción alguna", a todos los presidente de los comités políticos de la Capital, por su "calidad de contribuyentes". Además opinaba, que "en las grandes capitales, en las ciudades metropolitanas, existe el poder central y no puede dárseles a las comunas toda la amplitud que se les da en otros pueblos que no son los metropolitanos", citando el caso de Columbia, donde "primeramente se dio intervención a todo el electorado" y después se "hicieron elecciones, siempre calificadas", sucediendo "como aquí, y entonces se vino al sistema de los comisionados". El fracaso de la Municipalidad de la Capital, agregaba, no se debió a "que haya habido un padrón de electores calificados; puesto que también fracasan las municipalidades elegidas por sufragio popular". Reconocía haber "tenido la honra de pertenecer al concejo deliberante, durante tres períodos", los de 1891-1892, 1893-1894 y 1896-1897 "y puedo decirlo, con la frente bien alta, que en aquellos concejos deliberantes se consultaban perfectamente los intereses de la comuna. Que las rentas municipales fueron invertidas con toda escrupulosidad; que aquel concejo deliberante benefició al vecindario; que debido a su intervención se consiguió el mejoramiento de la capital, se abrieron caminos, se logró, presionándolas, que las empresas de tranvías pusieran pasaje de cinco centavos para los obreros, se abarató la vida, se abrieron avenidas, se adquirió el Parque Lezama, que es hoy lugar de distracción del elemento proletario de una gran fracción de la capital; no hubo déficit en las finanzas municipales, se cubrió el presupuesto". Muchas opiniones, expresaba, "podrán tener todo el valor que se quiera", no obstante "ellas no nos son aplicables absolutamente y menos a

---

[254] Ibídem, p. 122

la Capital de la República" y sí "podrán en ellas fundamentarse las reformas que en tales o cuales provincias sean necesarias, para que el sufragio universal impere en ellas", pero, "tratándose de la Capital de la República, yo me permito creer que no nos podemos separar de los términos precisos de la Constitución".[255]

Respecto al proyecto de municipalidad para la Capital, advertía del Valle Iberlucea que el Poder Ejecutivo observó "una actitud poco franca y categórica. En realidad, precisaba, no conocemos una manifestación directa, y digo esto, señores senadores, porque no podemos tomar por tal la opinión del señor senador por Entre Ríos y la de los señores diputados radicales que votaron este proyecto cuando estuvo a la consideración de la otra cámara". No le era extraña esta actitud, "dado –decía– que el señor Presidente de la República gobierna con el silencio...", recordando, que no había "encontrado ninguna palabra del señor Hipólito Irigoyen" en el diario de sesiones de la Cámara de Diputados, cuando en 1881 integraba la misma y se discutían "leyes fundamentales para el país, y entre otras se discutió también un proyecto de ley orgánica municipal de la Capital". Asimismo hacía presente, que cuando el Senado remitió al Poder Ejecutivo el proyecto de ley orgánica municipal, éste "guardó un discretísimo silencio y una grandísima cortesía, porque ni siquiera acusó recibo de la comunicación". Con este hecho el Poder Ejecutivo indicaba que "no quería abrir opinión sobre un asunto que estaba sobre el tapete de la discusión y que interesaba de una manera directa e inmediata a la opinión pública de la Capital", al mismo tiempo, que el Presidente de la República dejaba librada la sanción del proyecto al Congreso, "sin que al menos aparentemente le pareciera que resultarían afectados sus privilegios o facultades constitucionales por la circunstancia de su sanción".

Entendía que era una "actitud a sabiendas", porque reunido el Congreso "y afectando facultades de este honorable cuerpo, como he tenido ocasión de demostrarlo en una reunión secreta, al tratarse del nombramiento de las comisiones municipales, el señor Presidente de la República, por un decreto, sin acuerdo del Senado, designaba a los miembros de la comisión municipal", entendiendo "así hacer uso de una de las facultades que le daba una ley –que a mi juicio no es constitucional– sobre el régimen municipal de los comisionados establecido en la Capital Federal". De ser cierto, como se afirmaba, que la comisión municipal "no debía tener un carácter político, sino un carácter administrativo", el Poder Ejecutivo habría aplicado un criterio técnico o administrativo y no político, nombrando miembros de la comisión muni-

---

[255] C N. D S C S, sesión del 21 de junio de 1917, I, pp. 151-155

cipal "a todos los presidentes o delegados de comités radicales de la Capital de la República". Con este hecho, el Poder Ejecutivo desnudaba el propósito que tenía de "apoderarse de la comuna de Buenos Aires, para que le sirviera de base en la próxima campaña electoral de esta ciudad". No podía negarse, enfatizaba, que "el Poder Ejecutivo Nacional quería disponer de esos empleados municipales para sus fines electorales!". Y más adelante preguntaba: "¿Cuál es el pensamiento del partido radical acerca de tan importante cuestión? ¿Es el pensamiento de los señores senadores que han hecho uso de la palabra para combatir el despacho de la comisión o es el pensamiento de los diputados radicales?". Creía que en una democracia los partidos debían ser orgánicos y, aunque comprendía que podía "haber diferencia de detalle y de interpretación del programa", no se explicaba, "tratándose de una cuestión tan fundamental como es la del régimen electivo de la Capital de la República, haya divergencias tan profundas entre los miembros de un partido democrático y más entre sus representantes ante las cámaras legislativas".[256]

La ley N° 10.240, del 4 de agosto de 1917, dispuso aplicar el sufragio universal para la elección de los miembros del Concejo Deliberante de la Capital Federal, con el siguiente agregado, propuesto por del Valle Iberlucea: "Podrán votar también los extranjeros que casados con mujer argentina o siendo padres de uno o más hijos argentinos, paguen un alquiler anual dentro del municipio, de doscientos pesos moneda nacional". La reforma sancionada se apartaba de los principios que habían regido la constitución del antiguo Concejo Deliberante. El sufragio universal obligatorio y la representación proporcional eran las nuevas ideas que se incorporaban a la legislación municipal, en reemplazo del voto calificado y del exclusivo predominio de la mayoría. Sin embargo, habiendo transcurrido casi un mes, desde que se sancionara la reforma de la ley orgánica del municipio de la Capital, no se conocía "acto alguno" del Poder Ejecutivo Nacional, anunciando "el propósito de llevarlas a la práctica".[257]

En 1918 se realizó la primera elección bajo el imperio de la ley N° 10.240, votando el 66,44 % de los electores, porcentaje que se redujo en 1920 al 64,42 %, reduciéndose dos años después en un 10 % respecto al primer año. El número de votantes en la elección de municipales de la Capital Federal, celebrada el 26 de noviembre de 1922, no podía halagar a quienes aspiraban "a un perfeccionamiento constante de la organización democrática". Todo el entusiasmo que el electorado manifestaba en una elección presi-

---

[256] Ibídem, pp. 159-169

[257] *La Prensa*, 9 de septiembre de 1917, p. 8, col. 1

dencial o de representantes, comentaba *La Razón*, "se aminora cuando se trata de la designación de sus ediles. Dijérase que la ciudad, en marcha hacia sus dos millones de habitantes, experimenta una indiferencia acerca de las autoridades llamadas a gobernarla".[258]

El sufragio universal para la elección de los miembros del Concejo Deliberante fue adoptado por la Convención Constituyente de Santa Fé de 1921, la cual "constituye el primer antecedente argentino y uno de los más insignes de América en cuanto al reconocimiento del más alto grado de la autonomía municipal, o sea, la posibilidad de la sanción de la propia carta orgánica municipal por parte de una convención electa por el pueblo de cada comuna".[259] La constitución santafecina de 1921, dice Melo, "tuvo por el municipio una preocupación loable"[260] y su "orientación autonomista" inspiró las primeras cartas orgánicas municipales de Rosario y Santa Fé, de 1933.

La misma adoptaba el sistema denominado de la "carta libre" para las ciudades de más de 25.000 habitantes; el de Concejo e Intendente para las de 3.000 a 25.000; y el de Comisiones de Fomento para las poblaciones de 500 a 3.000. "Se ha dicho que este sistema señaló un notable progreso en nuestras instituciones municipales, pues el sistema de cartas orgánicas uniformes para todo el territorio provincial, debe desaparecer, ya que a las ciudades hay que otorgarles una más amplia autonomía en la elección de sus formas de gobierno". Así, establecía el artículo 149 de la citada Constitución, que los municipios comprendidos en la primera categoría "dictarán sus respectivas cartas orgánicas para el propio gobierno, sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución". Pero, la ley 2.160 del año 1932 "alteró fundamentalmente el régimen municipal de la Provincia". La Ley Orgánica 2.315, promulgada el 24 de enero de 1933, "ajustó el desenvolvimiento de las municipalidades al texto de esa nueva ley fundamental, disponiendo el establecimiento de municipios en toda población de más de 500 habitantes".[261]

---

[258] *La Razón*, 27 de noviembre de 1922, 4a. edición, p. 3, col. 5. Sin embargo, las elecciones legislativas también despertaban "escaso interés". En los comicios efectuados en la provincia de Buenos Aires, el 27 de marzo de 1921, siendo 1.800 los ciudadanos inscriptos en el distrito de Patagones, no concurrieron a votar más de 302 o sea ni siquiera el 20 %. Otro tanto ocurrió en Bahía Blanca, Tres Arroyos y en casi todos los distritos de la Provincia. *La Nueva Era*, año XIX, nº 978, 27 de marzo de 1921, p. 1, col. 6 y p. 2, col. 1 y año XIX, nº 979, 3 de abril de 1921, p. 1, col. 6 y p. 2, col. 1

[259] Hernández, *Derecho municipal*, I, pp. 152-153

[260] Melo, *El desarrollo...*, p.12

[261] Ensinck, "El régimen municipal...", pp. 150-151

La Comisión de Régimen Municipal de la Convención Constituyente de Córdoba, de 1923, "produjo un importante despacho, que de haber sido aprobado", hubiera dotado a la Provincia "de la legislación más avanzada del país en aquellos tiempos". El artículo 144 era una "definición rotundamente autonomista", pues establecía que las "comunas son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las leyes que dicte la legislatura". Por otra parte, "posibilitaba el ejercicio de los institutos de democracia directa o semidirecta: iniciativa, referéndum y revocatoria" y fijaba las bases del régimen electoral: sistema proporcional, cuando sea posible voto secreto, descentralización de los comicios y fiscalización de los partidos".[262] Pero, a diferencia de la convención santafecina, "la calificación se mantuvo para los nacionales que no sabían leer o escribir y aunque se posibilitaba el voto de extranjeros, con respecto a ellos regía el sistema de calificación anterior".[263]

d) Incidencia de la Ley Saenz Peña en la democratización de los municipios

La implantación del sufragio universal no significó un real progreso en la democratización de los municipios, ya que las elecciones municipales, salvo excepciones, se caracterizaron por la apatía popular, concitando sólo el interés de los que usufructuaban los presupuestos comunales. En las provincias el oficialismo aprobaba las elecciones en las que triunfaba, reservándose la consideración de aquellas en las que había ganado la oposición. Otro hecho que incidió negativamente en la democratización municipal fue el cisma que experimentó el radicalismo, fenómeno que, por ejemplo, a principios de 1921, afectaba a las comunas de Marcos Paz y Salto. "Distintos en sus características formales", ambos "se asemejan –refería *La Nación*– en su común violencia contra el orden democrático y el sentido de verdad republicana que conviene mantener en la vida política del país". Se trataba de ejemplos de "apropiación de las comunas por fuerzas ilegítimamente constituidas", en un caso en contra de lo dispuesto por el propio Poder Ejecutivo Provincial y en el otro en pugna con un veredicto de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, que se mantenían y toleraban "en mérito de que sus usufructuarios pertenecientes al grupo presidencialista, gozan o del apoyo federal directo o de la actitud medrosa del gobernador". Estos hechos revelaban "una atmósfera cada vez más densa de sospechas y repudio contra el sistema que anarquiza la ad-

---

[262] Hernández *Derecho municipal*, I, pp. 156-157

[263] Hernández, Antonio María. "El régimen municipal". Apartado de la *Nueva Historia de la Nación Argentina*, tomo VIII, cuarta parte. La Argentina del siglo XX. 1914-1983. Buenos Aires, 2001, p. 81

ministración y la política de la Provincia. De ello –concluía el diario capitalino– no sólo derivan los daños directos de todo estado convulsivo, sino, sobre todo, por la deplorable enseñanza que dejan en el espíritu de los vecindarios respecto de la eficacia de sus derechos cívicos".[264]

El "advenimiento del partido radical a la presidencia de la República, decía *La Nueva Era*, ha hecho creer que los viejos moldes de prácticas gastadas, serían rotos y reemplazados por otros más eficaces para hacer la felicidad de la Nación; pero a los dos años de la experimentación, nos encontramos con que los procedimientos del nuevo régimen son análogos a los del anterior, con la sola diferencia de que antes la Constitución era burlada, y actualmente ha sido suprimida".[265]

El avasallamiento de los municipios no se detuvo. El gobierno sólo podía intervenir una comuna ante una acefalía de hecho y convocar de inmediato a elecciones. Hasta octubre de 1919, la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires se había ajustado a la doctrina que determinaba su competencia para intervenir en estos casos y para declarar la nulidad de las convocatorias a elecciones municipales efectuadas contrariando los preceptos de la Constitución. Pero, posteriormente, se mudó esta doctrina y se estableció "precisamente lo contrario", cuando dos miembros del alto tribunal, en octubre de 1920, rectificando sus opiniones y formando mayoría con un nuevo miembro, declararon que la Corte no podía intervenir en esa clase de asuntos. Con este acto se ampararon las municipalidades que fueron restablecidas infrigiendo los preceptos constitucionales y consagrando la impunidad en el gobierno comunal.[266]

El gobierno provincial, hallándose así en condiciones de actuar libre de todo condicionamiento jurídico que lo limitara, declaró en acefalía a la municipalidad de Mar del Plata, "fundado en una sentencia sui generis de un juez del Departamento del Sur", atribuyéndose facultades que no tenía, pues sólo podía intervenir ante una acefalía de hecho, que no existía en este caso y convocar de inmediato a elecciones.[267] Además, intervino la comuna de Coronel Dorrego, a cuatro días de las elecciones, siendo calificado el acto como "resultado de componendas subalternas", un "golpe policial en la casa municipal", consumado "con toda premeditación y alevosía". El gobierno provincial se mostró en esas circunstancias como "un hijo pródigo del gobierno na-

---

[264] *La Nación*, 4 de enero de 1921, p. 4, col. 2
[265] *La Nueva Era*, 20 de enero de 1918, p. 2, col. 1
[266] *El Argentino*, año XV, nº 5.911, 9 de noviembre de 1920, p. 1, cols. 1-2
[267] *El Argentino*, año XV, nº 5.909, 7 de noviembre de 1920, p. 1, cols. 4-5

cional".[268]

El Partido Socialista, que en ese momento gobernaba el municipio marplatense, dio una declaración afirmando, "que con este decreto el gobierno del señor Crotto continúa la vieja tradición de la política criolla que ha oscilado entre la abstención y la violencia".[269] *El Diario* calificó la intervención como "un atropello liso y llano, que derroca a las autoridades legítimamente elegidas y constituidas, para colocar en su lugar a un comisionado del gobierno central". Este era un nuevo atropello, que se sumaba "a la extensa serie" de los que se habían producido en todo el país, "desde el advenimiento de la regeneración". El momento, sostenía, imponía a los vecindarios "una lucha de reconquista de sus derechos si no quieren verse envueltos en la subversión y oprimidos por la acción dictatorial y personalista que avanza".[270]

El Concejo Deliberante de Mar del Plata, "en defensa de su autonomía y de sus legítimos derechos", desconoció el decreto de intervención, autorizando a su Presidente y al Intendente Municipal "a tomar los resguardos necesarios para la custodia de los libros y documentos indispensables al funcionamiento de la comuna y a los fines de que ésta pueda continuar llenando sus funciones en cualquier sitio y dentro de las disposiciones legales que rigen sus funciones". Asimismo, resolvió entablar demanda ante la Corte Suprema, "sosteniendo la inconstitucionalidad del decreto" y "la reposición de las autoridades municipales si fuera impedida en el ejercicio de sus funciones y de las facultades que legalmente ejercen".[271]

La opinión pública manifestó su repudio por el atropello al municipio marplatense, resolviendo el gremio de pescadores, como demostración de protesta, suspender sus tareas, al mismo tiempo, que se anunció el paro de otros gremios. Asimismo, en el Teatro Colón se realizó un acto organizado por el Partido Socialista con una sala "desbordante de público", quedando sin poder entrar una gran cantidad de éste.[272]

El 27 de diciembre de 1920, el Procurador General de la Suprema Corte se expidió manifestando, que la demanda de los socialistas "es procedente por cuanto el Poder Ejecutivo al dictar el decreto impugnado, se ha arrogado facultades que ninguna ley le acuerda". El régimen municipal, afirmaba, "constituye en nuestro sistema político una entidad eminente, con to-

---

[268] *El Argentino*, año XV, nº 5.927, 25 de noviembre de 1920, p. 2, col. 2
[269] *El Argentino*, año XV, nº 5.910, 8 de noviembre de 1920, p. 1, col. 1
[270] *El Diario*, 8 de noviembre de 1920, p. 3, col. 3
[271] *El Argentino*, año XV, nº 5.911, 9 de noviembre de 1920, p. 1, cols. 7-8
[272] *El Argentino*, año XV, nº 5.928, 26 de noviembre de 1920, p. 1, cols. 1-2

dos los atributos de gobierno local, cuya existencia autonómica ha sido impuesta a las provincias por el artículo 5° de la Constitución Nacional, como condición del goce y ejercicio de sus instituciones. Bajo la influencia de ese precepto, fue que los constituyentes de 1870-73 al sancionar la Constitución vigente declararan el propósito de organizar un poder municipal mediante el cual cada municipio fuese a la provincia, lo que cada una de éstas es a la Nación en el gobierno general". En consecuencia, decía, no podía "considerarse subordinada la entidad municipal creada con tales propósitos a ninguno de los tres altos poderes del Estado, ya que la autonomía constitucionalmente acordada excluye toda relación de dependencia. Más aún, la previsión de los constituyentes los llevó a establecer el jurado popular (artículo 207) como única institución capacitada para destituir a los municipales, de donde se infiere que el Poder Ejecutivo no puede erigirse en juez de los mismos ni reputar vacantes sus cargos mientras tal destitución no haya sido pronunciada por el juez competente". En el caso de la municipalidad marplatense, precisaba, era evidente que no se podían considerar vacantes los cargos de los municipales, pues "todos ellos se encontraban en el ejercicio de sus funciones cuando se expidió el decreto de acefalía", agregando: "La facultad que se acuerda al Poder Ejecutivo por el artículo 211 de la Constitución sólo puede ejercitarse en los casos de acefalía de las comunas, vale decir, cuando faltaren las autoridades encargadas de dirigirlas; a fin de atender sus servicios urgentes y convocarlas inmediatamente a elecciones". Por lo tanto, no existiendo precepto constitucional expreso que autorizara al Poder Ejecutivo a intervenir la comuna marplatense, era de opinión que se hiciera lugar a la demanda y se declarara "inconstitucional el decreto de referencia".[273]

El 8 de marzo de 1921, la Suprema Corte de Justicia, en acuerdo ordinario, considerando que el Poder Ejecutivo carecía "en absoluto de atribuciones constitucionales y legales", para juzgar los actos en que pudieran incurrir los cuerpos municipales o algunos de sus miembros, en ejercicio de sus funciones, pues lo contrario implicaría "subordinar la existencia y regular funcionamiento de los cuerpos municipales y escolares al criterio exclusivo del Poder Ejecutivo", lo que contrariaba "el pensamiento constituyente que quiso al crear el régimen municipal y escolar, que éstos subsistieran y se desenvolvieran con plena independencia de los demás poderes del Estado", dio la siguiente sentencia: "1°) Que el decreto del Poder Ejecutivo, de fecha 22 de noviembre de 1920, puesto en cuestión por la demanda, es contrario a las reglas contenidas en los artículos 202, 203, 204, 205 y concordantes de la Constitución de la Provincia, que tienden a asegurar el funcionamiento del

[273] *El Argentino*, año XV, n° 5.960, 28 de diciembre de 1920, p. 1, cols. 3-6

régimen municipal. 2°) Que los miembros de los cuerpos municipales sólo pueden ser removidos por los medios que establece el artículo 207 de la Constitución, sin que el Poder Ejecutivo tenga participación alguna en esas remociones, ni pueda entenderse comprendida en las atribuciones conferidas a ese poder por el artículo 141 de la Constitución. 3°) Que el Poder Ejecutivo ha carecido igualmente de facultades para declarar la acefalía del Consejo Escolar, porque el artículo 141 no se la confiere, ni expresa, ni tácitamente. Por estos motivos se declara nulo el decreto del Poder Ejecutivo cuestionado, en cuanto decidió la acefalía de la Municipalidad de General Pueyrredón y la del Consejo Escolar del mismo partido, y nombró comisionado para desempeñar aquellas autoridades: debiendo en consecuencia, ser restablecidas éstas en su funcionamiento normal".[274]

Es "de lamentar –comentaba *El Argentino*– que todavía, a esta altura de nuestra vida política, la justicia se vea en la necesidad de dictar sentencias de esta naturaleza, que no son sino la prueba del estrecho y fementido criterio de los gobiernos ejecutivos que pretenden erigirse en árbitro de todas las cosas, llevándose por delante instituciones fundamentales del derecho público, para satisfacer apetitos de predominio".[275]

Por decreto del 13 de marzo, el Poder Ejecutivo Provincial ordenó a los comisionados, Pedro Errecaborde y Julio César Garzón, que hicieran entrega de las dependencias de la Municipalidad y del Consejo Escolar. Pero, cuando el intendente Bronzini se presentó a las 10 horas del día siguiente, para hacerse cargo de la Intendencia, sólo encontró al Secretario, quien le manifestó que no podía hacer efectiva la entrega, porque no tenía órdenes ni del Poder Ejecutivo ni del Comisionado. Finalmente, el 16 se hicieron cargo las legítimas autoridades de la Municipalidad y del Consejo Escolar.[276]

El municipio argentino se hallaba a merced de la politiquería y, por lo tanto, no representaba entonces el principio de su razón de ser. A pesar de expresar el Ministro de Gobierno bonaerense, que una de sus mayores preocupaciones era "contribuir por todos los medios a su alcance" a la normalización de los municipios, "reintegrándolos en el ejercicio de su autonomía", todos sus predecesores se habían manifestado en el mismo sentido, no obstante lo cual "las intervenciones de las comunas, con los más variados pretextos" se sucedían "con demasiada frecuencia, casi siempre por mal justificadas exi-

---

[274] *El Argentino*, año XV, n° 6.029, 9 de marzo de 1921, p. 1, cols. 4-5

[275] Ibídem, p. 2, col. 1

[276] *El Argentino*, año XV, n° 6.035, 15 de marzo de 1921, p. 5, col. 1 y año XV, n° 6.037, 17 de marzo de 1921, p. 2, col. 5

gencias políticas".[277] En la sesión del 5 de septiembre de 1922, el Senado de la Provincia de Buenos Aires rechazó, por dieciocho votos radicales contra doce conservadores, la minuta de Fonrouge sobre interpelación al Ministro de Gobierno, con motivo de la acefalía de algunos municipios.[278]

En mayo de 1922, debido a conflictos o acefalías completas, de los ciento diez partidos de la provincia de Buenos Aires, no contaban con autoridades municipales: San Andrés de Giles, Guaminí, Chivilcoy, General Pinto, Pilar, Ramallo, Avellaneda, Chacabuco, Leandro N. Alem, General Viamonte, Coronel Vidal, Junín, Almirante Brown, Caseros, General Belgrano, Mercedes y Morón.[279] Pero, el decreto convocando a elección en estos distritos, que continuaban "bajo el régimen de los comisionados", reflejó el propósito del gobierno provincial de "fortificar las bases del derecho municipal". El 25 de junio se realizaron elecciones para constituir las siguientes comunas, que estaban acéfalas: Avellaneda, General Belgrano, General Villegas, San Fernando, Chacabuco, Chivilcoy, General Guido, General Pinto, Necochea, Pilar y Ramallo.[280]

El Poder Ejecutivo Provincial, aclarando la interpretación de los dos fallos de la Cámara Primera de Apelaciones del Departamento del Centro, relativos a la comuna de Junín, decía, que había puesto el mayor empeño en cumplir las declaraciones públicas "respecto al afianzamiento del régimen municipal de la Provincia y dado numerosas pruebas de la sinceridad de sus promesas y de la rectitud de su conducta, al entregar a los vecindarios todas las municipalidades en las que había cesado, o le fue posible remover el impedimento legal que determinara su intervención". En algunos casos, entre los que se hallaba el de Junín, no había podido cumplir su propósito, porque subsistía el obstáculo material y legal que había motivado la intervención y no estar a su alcance los medios necesarios para salvarla.[281]

No obstante, no se percibió entonces un cambio sustancial en las prácticas políticas. Comentando las próximas elecciones municipales, a realizarse en la provincia de Buenos Aires, en el mes de noviembre, decía

---

[277] *El Argentino*, año XV, nº 6.020, 28 de febrero de 1921, p. 2, col. 3

[278] *La Prensa*, 6 de septiembre de 1922, p. 15, col. 1

[279] *La Razón*, 12 de mayo de 1922, 3ª. sección, p. 4, col. 3

[280] *La Razón*, 26 de junio de 1922, 4ª. edición, p. 4, cols. 1-2

[281] *La Razón* 29 de julio de 1922, 4ª. edición, p. 3, col. 3. Mediante decreto del 2 de enero de 1922 se había intervenido la comuna de Junín, porque "se había constituido una doble municipalidad" y en dos fallos el Tribunal se había declarado incompetente para decidir el conflicto.

El Diario: "Muy pobres perspectivas presenta la campaña de renovación municipal, bajo los auspicios del actual gobierno, cuyo concepto sobre ese punto fundamental de la vida política del Estado parece tener arranque en el principio "reparador" que informó las intervenciones del ex presidente Irigoyen". Opinaba que la oposición, donde había resuelto concurrir, como era el caso de Zárate, "va expuesta al escamoteo", ocurriendo "algo análogo o peor" en Monte, donde "el caudillejo personalista, que –acotaba– es empleado del Banco Hipotecario Nacional", contaba "con el apoyo discrecional del comisario de policía". El gobernador Cantilo conocía "la liga de oficialismo prepotente formada por aquellos dos funcionarios en razón de haber sido informado autorizadamente", pero no hacía nada. En las comunas en las que "las camarillas personalistas" se habían entronizado la oposición se iba a abstener "y en muchas no había elección a causa de la acefalía y del conflicto inherente, como en Adrogué y Junín".[282]

Pocos vicios fueron más nocivos para las instituciones democráticas del país, "que los excesos de las autoridades públicas para presionar la conciencia del ciudadano, "desde la orden-consigna del comisario, subrayada por la amenaza intimidadora, el cepo y hasta la insinuación auricular del superior jerárquico, del caudillo influyente o el personero diestro, dirigida a conquistar voluntades con dádivas o promesas". Se constituyó así "el sistema depresivo de las libertades cívicas, que se conoció con el nombre de oficialismo elector", que "practicaron, a lo largo de la escala administrativa, lo mismo las autoridades superiores que el empleado a cargo de una oficina o el modesto agente de policía rural. Esta "corruptela tan ampliamente difundida y de tan perniciosa influencia sobre la vida republicana argentina no podía quedar inadvertida a la reacción que en 1912 se propuso sanear las costumbres políticas, restableciendo la pureza y el decoro del sufragio". Sin embargo, "sea por desidia complaciente o por cálculos astutos, ni la ley ni el decreto correlativo" merecieron "la observancia escrupulosa, capaz de garantizar su éxito".[283]

En la Provincia, afirmaba *La Prensa*, "el régimen municipal ha sufrido una honda crisis, cuyas consecuencias se experimentan aún en algunas localidades. En la práctica el sistema constitucional por el que se consagra la autonomía de los municipios ha sido subvertido. La libertad de los vecindarios para regir sus propios asuntos, fue sustituida durante largo tiempo por la autoridad que ejerció el gobierno central mediante los comisionados que designaba en cada caso. Los principios de la Constitución eran violados abier-

---

[282] *El Diario*, 23 de noviembre de 1922, p. 3, col. 2
[283] *La Prensa*, 28 de noviembre de 1922, primera sección, p. 10, col. 6

tamente para favorecer intereses políticos, y se pretendía escudar las trasgresiones en las deficiencias de la ley".[284]

Las elecciones municipales bonaerenses, practicadas el 26 de noviembre de 1922, fueron "la más elocuente demostración de su estado político", caracterizado por la "intromisión oficial", que ni siquiera se había "disimulado, especialmente en aquellos puntos en que, caudillos personalistas, han querido imponerse y apoderarse de la comuna o seguir detentándola". Un "caso elocuente de extorsión oficialista con el apoyo del Poder Ejecutivo Provincial" fue Monte. En otras comunas también "fueron desahuciados" los dirigentes opositores y treinta municipalidades no pudieron renovarse, "por motivos exclusivos de la politiquería de las camarillas apoyadas en la protección oficialista". De modo, que las elecciones alejaron, por el momento, toda probabilidad de que el gobierno de las localidades bonaerenses pudieran constituir "la verdadera representación de sus vecindarios", como lo exigía la Constitución Provincial, "proveyendo al concepto fundamental del progreso democrático".[285]

La expectativa que se había generado en los días previos al acto electoral, de que sería restablecido "el principio de las autonomías municipales", comenzó a desvanecerse a medida que se multiplicaron los casos en que, por diversos motivos, el gobierno entregó el destino de muchos municipios a comisionados. El resurgimiento de los comisionados revelaba que era todavía una aspiración no satisfecha que los municipios tuvieran "un verdadero gobierno propio, sin hacerles depender de ningún poder político".[286]

Los pueblos bonaerenses no habían advertido la importancia que tenía el gobierno local para el progreso social. "Con excepciones, tan escasas como honrosas, una apatía rayana con la indiferencia", era la "nota característica, en la mayor parte de las elecciones comunales". La estadística comparada de votantes indicaba que su número decrecía "visiblemente, en compara-

---

[284] *La Prensa*, 25 de noviembre de 1922, primera sección, p. 15, col. 1

[285] *El Diario*, 26 y 27 de noviembre de 1922, p. 3, col. 3

[286] *La Prensa*, 5 de enero de 1923, primera sección, p. 11, cols. 3-4. En los primeros días de enero de 1923 fue designado el comisario de órdenes de la policía, Leopoldo Flores, comisionado municipal de Zárate; se intervinieron las municipalidades de Quilmes, General Sarmiento, Caseros, Pellegrini y Luján; Almirante Brown continuaba en acefalía; en Tres Arroyos estaba en acefalía el Concejo Deliberante; en La Matanza se habían constituido dos municipalidades; y subsistía el conflicto municipal en La Plata. *La Prensa*, 3 de enero de 1923, primera sección, p. 16, cols. 2-3; 4 de enero de 1923, p. 14, cols. 3-5; 5 de enero de 1923, primera sección, p. 13, col. 3; y 6 de enero de 1923, p. 11, col. 4

ción a las elecciones nacionales, y aun con las de gobernador y vicegobernador". La razón podía encontrarse en que los gobiernos municipales, antes que gobiernos edilicios, se habían desempeñado como "gobiernos esencialmente políticos", removiendo a los empleados pertenecientes a la fracción desalojada, siendo escasas sus iniciativas de fomento y cayendo casi todos en la rutina". Con "facultades impositivas y con el "imperium" que de las ordenanzas –leyes de orden local– emana", muchos intendentes y concejales bonaerenses habían "limitado su acción a los menesteres más sencillos: el alumbrado, el pavimento, la aplicación de multas por infracciones". Pero, el "vasto campo" que a un gobierno comunal se ofrecía aparecía "como inadvertido". Esta realidad no era exclusiva de la provincia de Buenos Aires, ya que en mayor o menor grado se proyectaba por todo el país, no estando excluida ni siquiera la Capital Federal, hecho que contrastaba con la importancia que los constituyentes de 1853 habían atribuido al régimen municipal.[287]

Entonces existía en el país "una despreocupación por la autonomía de las comunas". En Tucumán, por ejemplo, el gobierno demoraba en convocar a elecciones después de varios años en que las municipalidades estuvieron intervenidas y en San Juan el Interventor tenía el objeto de reorganizar el régimen municipal. El estado en que se hallaban las localidades reflejaba la "enorme distancia" que separaba a la teoría de la práctica. Todas las constituciones provinciales dedicaban un capítulo al gobierno de los municipios, consagrando el principio de la autonomía y la elección popular de sus miembros y más de una contenía la cláusula que establecía, que en caso de acefalía el Poder Ejecutivo debía convocar "inmediatamente" a elecciones. A pesar de ello se prescindía de estas disposiciones, obstaculizando el progreso democrático.[288]

e) Injerencia del poder central en la administración municipal

A las razones de orden político, las intervenciones a las comunas bonaerenses obedecían a otras de carácter administrativo, mediante las cuales el poder central fue poco a poco cercenando sus facultades, hecho vinculado siempre a los tributos que la Constitución asignaba a los municipios, "como medio de arbitrar recursos para las necesidades edilicias". Durante el "régimen" este despojo se había hecho por ley, "organizando una distribución proporcional más o menos equitativa de los fondos recaudados" y los municipios

---

[287] *La Razón*, 13 de junio de 1922, 4ª. edición, p. 3, col. 4
[288] *La Prensa*, 15 de noviembre de 1922, primera sección, p. 11, col. 5

"percibían sistemáticamente su parte de los impuestos despojados". Pero, a partir de la "intervención regeneradora", la usurpación se practicaba "sin mayores formalidades". Así, un decreto del Interventor dispuso que los gastos de policía, "cuyo discernimiento lo hacían las municipalidades", costeándolos directamente, "fueran autorizados por la Jefatura y que su importe se descontase de los recursos respectivos en la Dirección General de Rentas". En ese momento, los municipios sufrían las consecuencias de este atropello, "pagando por los menesteres complementarios de la policía el doble de lo que antes pagaban". Como ejemplo, se daba el caso de la municipalidad de Avellaneda, que en 1917 había pagado en concepto de forraje y manutención de presos la suma de $ 48.560, es decir, alrededor de $ 4.000 mensuales, mientras que, desde que el Poder Ejecutivo Provincial se encargó de efectuar esos gastos por cuenta de la comuna, dicha cantidad, según los datos oficiales, casi se duplicó, ya que en 1919 ascendió a $ 81.741,94 o sea $ 6.811,82 mensuales. En otros municipios esta diferencia era aún mayor.[289] Esta era una evidencia de lo pernicioso que resultaba el centralismo y la necesidad de que los vecindarios ejercieran el gobierno propio.

Entonces era marcada la tendencia de ir cercenando las facultades que gozaban los municipios bonaerenses. Así, la Dirección de Salubridad había prohibido la venta de helados en las calles de los pueblos, cuando esto era del exclusivo resorte de las autoridades locales, siendo otro caso el cobro de impuesto a los alcoholes, naipes y tabacos. El Director General de Rentas de La Plata afirmaba al respecto, que "dentro de nuestro sistema constitucional, la facultad de imposición reside originariamente en la Legislatura (artículo 99 inciso 1 de la Constitución) de tal modo que las municipalidades sólo pueden desenvolver su acción dentro del margen que al efecto le haya sido otorgado por la Legislatura".[290]

Este criterio ya lo había sostenido antes el juez Pedro P. Acevedo, cuando señaló: "No es del todo exacto, no obstante la terminología corriente y los antecedentes históricos que con frecuencia se invocan, que el poder comunal implique la existencia de una entidad con los mismos caracteres y atributos en esencia que el Poder Legislativo del Estado; la Constitución habla de un régimen municipal; que está constituido por una administración local, y que funciona ejercitando facultades y atribuciones que el Poder Legislativo le confiere; por lo menos en cuanto atañe a los servicios necesarios a la vitalidad y desarrollo de la comuna; aun cuando pueda concederse sin repugnancia que

---

[289] *El Diario*, 28 de octubre de 1920, p. 3, col. 2
[290] *La Razón*, 15 de agosto de 1922, 4ª. edición, p. 3, col. 6

el gobierno o poder es de origen electivo y no por delegación de la administración central del Estado". Para Acevedo "la facultad municipal era meramente de base legislativa".

El juez José Nicolás Matienzo, a su vez, decía, "que eran sólo las provincias las que conservaban todo el poder no delegado al gobierno federal por la Constitución Nacional" y, en consecuencia, "al definirse los conflictos de atribuciones entre una provincia y sus propios municipios, toda duda debía resolverse a favor de la primera".[291]

Este criterio podía aplicarse a la Municipalidad de la Capital Federal, donde el régimen municipal era delegado "y no de la Constitución", pero no a los municipios de la Provincia, cuyas facultades procedían de la Ley Fundamental y, por lo tanto, no podían ser disminuidas ni alteradas por las leyes que dictara la Legislatura.

La pretensión de las legislaturas de atribuirse la facultad para imponer contribuciones, que por derecho correspondían a los municipios, incidió en la debilidad del régimen municipal argentino. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires tenía sentada jurisprudencia al respecto. Cuando la Legislatura trató de imponer una patente a las carnicerías de La Plata, que ya la pagaban a la Municipalidad, dictó el siguiente fallo: "Que la cláusula de la Constitución que autoriza a las municipalidades a crear impuestos, se halla concebida en términos amplios: 'votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlos (inciso 3 artículo 205), facultad que no tiene otro límite que el de llenar las necesidades creadas por el presupuesto de gastos'. Que el artículo 206 que limita las atribuciones inherentes al régimen municipal consignadas en el artículo anterior, no expresa respecto de la facultad de imponer, sino que 'todo aumento de impuesto necesita ser sancionado, a mayoría absoluta de votos por el cuerpo deliberante, aumentado para ese acto con un número igual al que lo componga, de los contribuyentes mayores en el municipio, computándose a este fin los impuestos municipales y fiscales (inciso 3)'. Que en el supuesto de que el artículo 52 de la Ley Municipal hubiese sido infrigido por la ordenanza de que se trata, ello no podía motivar una queja por inconstitucionalidad, la cual debe fundarse en violación directa de la cláusula constitucional".[292]

La crisis que en ese momento sufría el país y particularmente los consumidores, por el encarecimiento de artículos como el pan, la carne y la

---

[291] Cortabarría, "El régimen municipal...", pp. 66-67

[292] *La Razón*, 15 de agosto de 1922, 4ª. edición, p. 3, col. 6

leche, favoreció la ingerencia de los gobiernos en la administración de los municipios. Declarados dichos artículos "de primera necesidad", el gobierno de la provincia de Buenos Aires impuso a las municipalidades la obligación de suministrarlos diariamente a sus vecindarios, estableciendo que los citados artículos serían adquiridos trimestralmente por las mismas mediante licitación pública, de acuerdo con las disposiciones de la ley de contabilidad e interviniendo en la adjudicación una comisión de vecinos, formada por los mayores contribuyentes, a razón de uno por cada diez mil habitantes o en su defecto por vecinos de arraigo designados por los concejos deliberantes. Para iniciar la ejecución de la ley, las municipalidades anticiparían de sus rentas los recursos indispensables, con cargo de reintegro en la primera oportunidad y con el fin de atender de manera permanente las necesidades del consumo, con los excedentes de los suministros se creaba un "fondo de consumos". "La municipalización de los servicios de aprovisionamiento de pan, carne y leche –opinaba *La Nueva Era*– no puede menos de resultar ventajosa a los vecindarios, suprimiendo gastos de explotación e impuestos y también las utilidades que lógicamente extraen los comerciantes de esos artículos".[293]

Los municipios no contemplaban entonces la municipalización de los servicios, a diferencia de lo que ocurría, por ejemplo, en Alemania e Inglaterra, donde los municipios, explotando las empresas de servicios públicos de primera necesidad (agua, electricidad, gas, tranvías, teléfonos, etc.), impedían que los monopolios se enriquecieran a costa del pueblo. Sin embargo, la iniciativa del gobierno bonaerense, también resultó un incentivo para que algunos municipios implementaran una acción autónoma contra la carestía de la vida. La Municipalidad de Mar del Plata, mediante una ordenanza para la venta de carne, obtuvo un resultado efectivo en tal sentido, política que trató de aplicar a otros artículos, ya que contaba con un proyecto para municipalizar la elaboración y venta de pan.[294] A su vez, la Municipalidad de Buenos Aires, teniendo presente el ejemplo del municipio marplatense, nombró dos comisiones encargadas de determinar si los aumentos eran reales o ficticios e indicar las medidas para una política económica relacionada con los artículos de consumo y con la vivienda.[295]

En ese momento, con el crecimiento de los núcleos urbanos y la correlativa necesidad de ampliar y hacer más eficientes los servicios públicos, algunos municipios trataron de prestarlos en forma directa. Así, por ejemplo,

---

[293] *La Nueva Era*, 17 de agosto de 1919, p. 2, col. 3
[294] *La Razón*, 8 de noviembre de 1922, 4ª. edición, p. 3, col. 4
[295] *La Razón*, 16 de noviembre de 1922, 4ª. edición, p. 3, col. 4

en 1924, la Municipalidad de Patagones estaba empeñada en municipalizar el servicio de aguas corrientes y para ello se proponía adquirir la empresa que lo estaba prestando, por intermedio de la dirección de Obras Sanitarias de la Nación, que sería la encargada de administrarla, "hasta tanto la comuna hubiese pagado totalmente el valor de la compra".[296]

Pero, la ingerencia de los gobiernos provinciales en asuntos concernientes al régimen interno de cada municipalidad también dio lugar, a fines de 1922, a la convocatoria de intendentes mendocinos, que se fundó "en la conveniencia de cambiar ideas sobre el estado económico de las municipalidades". Esta iniciativa traslucía la intención del gobierno mendocino de tutelar las municipalidades, contrariando a la Constitución de Mendoza, que en los artículos 197 a 210 garantizaba el principio de autonomía municipal.[297]

f) Evolución del régimen municipal en los territorios nacionales

En los territorios nacionales el régimen municipal tampoco experimentó una evolución favorable con la llegada del radicalismo al poder. Hasta entonces, el mismo no había demostrado su eficacia y el sufragio universal no convirtió a los municipios en laboratorios de ensayo de la vida cívica.

La elección practicada en Río Gallegos, el 4 de febrero de 1917, se realizó "entre la mayor indiferencia y desconcierto, acusando ello una falta de preocupación por los intereses urbanos y un concepto moral restringido sobre la verdadera importancia que el acto reviste". Como en elecciones pasadas, "salieron electos candidatos improvisados a último momento, a tal punto que dos días antes de las elecciones no se conocían las listas. De esta manera se constituyó el Concejo, con elementos heterogéneos, cuya labor no podía ser colectiva por falta de afinidad, motivando luego su desmembramiento, en perjuicio de la comuna, mayormente cuando tratándose de una comisión de cinco miembros debía ser sensible cualquiera dimisión. Si en honor a la verdad –decía *La Unión*– analizamos el trabajo municipal del último Concejo, debemos declarar que éste ha hecho un período de continua acefalía, concretándose nada más que a una función puramente administrativa, que equivale a proclamar su desorientación, su apatía y el poco beneficio que ha reportado a la población". Hasta ese momento, no había "ni una obra municipal hecha de importancia", de modo, que la Municipalidad podía "hacer sentir su acción benefactora en la población",[298] pero la renuncia de dos miembros del Conce-

---

[296] *La Nueva Era*, 20 de diciembre de 1924, p. 1, cols. 5-6
[297] *La Prensa*, 21 de noviembre de 1922, primera sección, p. 10, cols. 3-4
[298] *La Unión*, año XII, nº 575, 1º de noviembre de 1917, p. 8, col. 2

jo y el casi seguro abandono del cargo de un tercero complicó "la situación indefinida y vaga" de la Municipalidad, creando un estado de "casi acefalía".[299]

El 3 de febrero de 1918 tuvo lugar la renovación de la Municipalidad, acto que "despertó verdadero interés y entusiasmo".[300] Sin embargo, al año siguiente, al concluir sus períodos los concejales Ibon Noya y Guillermo Clark y renunciar Ricardo Usher Blanco y el presidente César Chayla, se produjo "nuevamente la acefalía del Concejo Municipal". Las acefalías anteriores se debieron a "pequeñas desavenencias entre concejales", pero ésta ocurrió por "la excesiva demora" en el despacho del padrón electoral, proponiendo entonces el Interventor al gobierno nacional una lista para integrar el Concejo Municipal.

La iniciativa dio lugar a un comentario de *La Unión*, en el cual se hacía referencia a las necesidades que entonces se sentían en Río Gallegos y se juzgaba la acción municipal y las obras edilicias que debían emprenderse en el futuro, expresando al respecto: "Es doloroso, pues, que debido a politiquerías o a ambiciones particulares nos veamos, ahora como en anteriores ocasiones, supeditados al capricho de los menos que quieren imperar en todos los asuntos públicos. El mal endémico, la verdadera plaga de estas poblaciones, señalaba, dependen de las personas que hacen de la política una profesión". De modo, que era "tiempo de que los elementos sanos, de firmes propósitos y de altruistas intenciones, traten de reaccionar contra esta tendencia y vean de extirpar el mal de raíz, no obstante "reconocer que los concejos últimos han dejado buenas huellas de su paso: todos sus actos se han caracterizado por la honestidad más completa", hecho que se reflejaba en el estado del erario municipal, que se encontraba "en un grado tal de solidez", que resultaba "difícil encontrar otras municipalidades en poblaciones reducidas" que pudieran aventajarla.[301]

En esas circunstancias, por decreto fechado en Río Gallegos, el 7 de abril de 1919, se designó a Miguel Grigera, Juan Carlos Gómez, Miguel Segovia, Juan Bitsch y Rodolfo L Cabral para constituir la Comisión Municipal, con "las mismas atribuciones de los Concejos Municipales electivos, con la excepción de crear impuestos", debiendo la misma proceder "oportunamente" a convocar al pueblo a elecciones.[302] Pero transcurrió "mucho más del tiempo

---

[299] *La Unión*, año XII, nº 580, 6 de diciembre de 1917, p. 2, cols. 2-3
[300] *La Unión*, año XIII, nº 589, 7 de febrero de 1918, p. 4, cols. 2-3
[301] *La Unión*, año XIV, nº 644, 27 de febrero de 1919, p. 5, cols. 1-2
[302] *La Unión*, año XIV, nº 650, 10 de abril de 1919, p. 7, cols. 3-4

necesario" para la formación del padrón, culminando este trámite con el dictamen del Juez Letrado, desaprobando el Padrón, no siendo notificada la Comisión Municipal de este hecho, para que impuesta del mismo "ejercitara sin más trámite" la obligación que le imponía la ley N° 1.532 de proceder a nombrar la comisión empadronadora.[303]

Por entonces ya habían renunciado cuatro comisionados municipales, produciendo nuevamente la acefalía de la Municipalidad y ninguno quería reemplazar a los renunciantes. Al concluir el año, el municipio se hallaba "sin presupuesto, sin cálculo de recursos, sin proyectos, sin higiene, sin desagües, sin luz".[304] *La Unión* denunciaba entonces: "Lo que pasa actualmente en este pueblo no tiene nombre. Estamos privados de todo servicio edilicio. No se hace nada, no se efectúa una obra, carecemos de la única cosa libre que poseíamos. A la falta de Municipalidad constituida, los comisionados municipales ni se reúnen, ni están en número bastante". Considerando el estado en que se hallaba el pueblo de Río Gallegos exhortaba a éste a rebelarse, diciendo: "No paguemos impuestos ni contribuciones. Esta debe ser la frase de orden. Mientras no tengamos Municipalidad electiva, como lo establecen las leyes, mientras por capricho se conculquen todos los derechos ciudadanos, mientras la opinión popular y la justicia estén como ahora supeditados al antojadizo correr de los días, los habitantes de Río Gallegos debemos, aunque solamente sea por amor propio, escudarnos en esa frase".[305]

En junio de 1920 se realizaron las elecciones municipales, asumiendo los municipales electos el 3 de julio. La Municipalidad, durante su vida institucional autónoma, había sido "una entidad poco menos que relegada al trabajo de lo más imprescindible", pero, en ese momento, los acuciantes problemas sociales que agitaban al país requerían "un prolijo como sereno y científico estudio", así como "el patriotismo de los hombres llamados a cumplir un mandato popular". La "verdadera forma de gobierno en los territorios –afirmaba *La Unión*– por lo menos en las condiciones políticas actuales, es bajo la base del régimen municipal".[306]

En los primeros meses de 1923 se insinuaron algunos indicios que alentaron la esperanza de un cambio en la marcha política del país. En los territorios nacionales, donde el Poder Ejecutivo Nacional, recientemente insta-

---

[303] *La Unión*, año XIV, n° 681, 13 de noviembre de 1919, p. 6, cols. 2-3
[304] *La Unión*, año XIV, n° 684, 4 de diciembre de 1919, p. 6, col. 4
[305] *La Unión*, año XIV, n° 690, 15 de enero de 1920, p. 5, col. 4 y año XIV, n° 691, 22 de enero de 1920, p. 7, col. 4
[306] *La Unión*, año XIV, n° 715, 8 de julio de 1920, p. 5, col. 1

lado, tenía jurisdicción, éste manifestó su preocupación por cortar todo avance en desmedro de las prácticas republicanas y democráticas. Con este propósito, por decreto del 2 de marzo de ese año, resolvió que se realizaran elecciones en las comunas acéfalas de Río Negro, disponiendo que el gobernador del Territorio, a fin de no prolongar más la situación anormal de las mismas, procediera de acuerdo a lo que estipulaba la Ley para las municipalidades que se constituían por primera vez. A dicho efecto se nombraron empadronadores para las comunas de Allen, Río Colorado y San Antonio Oeste y se dispuso que el proceso eleccionario se desarrollaría así: en mayo las tachas de la comisión empadronadora, en junio se levantaría el padrón, en julio se depuraría el mismo, en agosto se haría la convocatoria y en septiembre se practicarían las elecciones. El propósito del gobernador Molina era dejar legalmente constituidas a todas las comunas, antes de terminar su mandato.[307]

Además, el 4 de agosto del mismo año, ordenó practicar una investigación en la Municipalidad de Viedma, la cual demostró el acierto de la medida, ya que se pudieron comprobar irregularidades en el manejo de fondos, inexactitudes en los balances y el deficiente sistema de contabilidad empleado, evidenciando "la incapacidad y la negligencia absoluta con que se ha procedido" y la urgencia de su reorganización.

Como las acefalías se atribuían a los defectos de la Ley, el ministro del interior, Vicente C. Gallo, dio un decreto "para uniformar el régimen municipal de los territorios nacionales". Este, si bien sólo uniformaba leyes, decretos reglamentarios, etc., cuando lo que necesitaban los territorios era una amplia reforma del sistema electoral, era conveniente mientras el Congreso no la sancionara. El mismo establecía que el ejido municipal de los pueblos de los territorios comprendería 8.000 hectáreas, pudiendo ser erigidas en municipio las secciones que tuvieran la población que exigía el artículo 22 de la ley N° 1.532, "cuando exista un núcleo urbano con suficiente cohesión social y recursos para sostener su administración". El Concejo Municipal podía funcionar con tres miembros y con dos tercios de votos corregir, suspender o excluir a cualquiera de sus integrantes "por mala conducta, inhabilidad o inasistencias no justificadas. Fijaba las atribuciones del Presidente y disponía que en su ausencia fuera reemplazado por el Concejal más antiguo y en caso de idéntica antigüedad por el más anciano. El Concejo Municipal formaría el padrón electoral, encargando esta tarea a comisiones de vecinos propietarios o de profesión liberal, mayores de edad y que no fueran empleados públicos, quienes no podían excusarse, salvo en los casos de imposibilidad física, au-

---

[307] *La Nueva Era*, 27 de abril de 1923, p. 2, cols. 1-2

sencia de la sección electoral o tener más de sesenta años de edad. El Juez Letrado, hecho el nombramiento de las comisiones empadronadoras, mandaría publicar la nómina de las mismas por un mes, lapso en el cual podían ser tachados sus miembros ante aquel, en cuyo caso el Concejo reemplazaría al vecino inhabilitado. Para formar el padrón electoral, el Ministerio del Interior enviaría al Juez Letrado el registro de enrolamiento militar y éste, a su vez, lo remitiría a las comisiones empadronadoras, dentro de los diez días de recibido, agregando el Concejo Municipal los nombres de los ciudadanos de la localidad que habían sido omitidos y el de los extranjeros mayores de dieciocho años, que tuvieran domicilio y un año, por lo menos, de residencia en la misma. Cinco días después de completadas las listas se fijarían en los establecimientos públicos, abriéndose un período de treinta días para depurarlas y formar el padrón electoral. Con las listas depuradas se harían doce cuadernos autenticados, quedando tres en el archivo del Juzgado Letrado, tres se enviarían al Ministerio del Interior, tres a la Gobernación y tres al Presidente de la Municipalidad. Numerosos artículos se referían a la emisión del voto, a fin de reglamentarlo y garantizarlo "ampliamente", estableciéndose el cuarto oscuro, el mecanismo de la ley nacional "con algunas modificaciones de detalle", el sistema de lista incompleta y se reglamentaba el escrutinio, "dándole el máximo de seguridad".[308]

Siendo el propósito del gobierno nacional restablecer la normalidad en el régimen municipal del Territorio, era preciso realizar las elecciones correspondientes, pero para ello no se contaba con padrones confeccionados de acuerdo a la ley. Aludiendo a la situación de Viedma –decía *La Nueva Era*– se "ha dispuesto que las elecciones se verifiquen a base de un padrón ilegal, caduco de acuerdo con las expresas disposiciones de la ley". Señalaba, que en el padrón no figuraban "ni la mitad de los ciudadanos que se encuentran en situación de ejercitar sus derechos políticos, y fue levantado, consultando solamente los intereses de una fracción determinada".[309] Unos meses después se suspendían las elecciones en General Roca, como consecuencia de un reclamo interpuesto por la Unión Popular, manifestando que se abstendría de concurrir a las elecciones, en virtud de haber caducado el padrón electoral y reducido el término para su depuración.[310] En este caso el Ministerio del Interior instruyó al Gobernador de Río Negro para que, "sin entrar a considerar los fundamentos del decreto de acefalía en cuanto se refiere a vicios del padrón que lo hacen insanablemente nulo", convocara a la mayor brevedad a eleccio-

---

[308] *La Nueva Era*, 14 de junio de 1924, p. 2, cols. 3-4
[309] *La Nueva Era*, 17 de noviembre de 1923, p. 3, col. 1
[310] *La Nueva Era*, 17 de mayo de 1924, p. 2, cols. 1-3

nes en General Roca, "debiendo sortear las mesas receptoras de votos para que el acto electoral sea revestido de la mayor imparcialidad". La resolución tendía "a evitar largas acefalías municipales". El 20 de julio de 1924 se celebró la elección en General Roca.[311]

El Poder Ejecutivo Nacional propició el restablecimiento del régimen municipal en el Territorio, pero había pueblos que habiendo progresado y hallándose legalmente en condiciones de constituir su municipalidad eran administrados por comisiones de fomento, que se establecían provisoriamente en las localidades incipientes. Se imponía entonces la municipalización de dichas poblaciones, proceso que comenzó a gestarse a fines de 1928. En los primeros días de enero del año siguiente, el Gobernador nombró comisiones en Bariloche y Choele Choel para censar sus poblaciones, con el fin de constituir municipios electivos.[312] Concedida la autonomía a estos pueblos,[313] quedaban Cipolletti e Ingeniero Jacobacci, los cuales colmaban "con largueza" las exigencias de la Ley para constituir sus municipalidades.

La creación de estas municipalidades electivas indicaba el advenimiento de un nuevo orden para sus poblaciones, cesando en ellas con este acto las comisiones de fomento, que "por su ineptitud orgánica" ya no eran adecuadas para su administración

g) El proyecto de intervención a la provincia de Buenos Aires

La política del Poder Ejecutivo Nacional dirigida a cortar todo avance en desmedro de las prácticas republicanas y democráticas, al cabo de tres años no tenía sustento en el país. En la provincia de Buenos Aires no existía el gobierno republicano exigido por la Constitución Nacional y la democracia, tantas veces proclamada y sancionada en la ley, era una ficción trágica. En la Provincia no había "un padrón electoral de verdad", pues el existente, confeccionado en el segundo semestre de 1922, estaba viciado con falsas inscripciones, comprobadas en distintos casos de sentencias judiciales y su fraudulencia se expresaba en las cifras abultadas, que registraban a los fallecidos y ausentes.

En los primeros días de septiembre de 1925, los senadores radicales

---

[311] *La Nueva Era*, 21 de junio de 1924, p. 2, col. 4 y 26 de julio de 1924, p. 2, cols. 1-2

[312] *La Nueva Era*, 19 de enero de 1929, p. 3, col. 3 y 6 de abril de 1929, p. 4, col. 2

[313] Por resolución del Gobernador Interino del Territorio, del 31 de enero de 1930, se convocó a elecciones municipales en Bariloche y Choele Choel. *La Nueva Era*, 1° de febrero de 1930, p. 2, cols. 4-5

antipersonalistas, en vista del tiempo transcurrido sin que la Provincia volviera "a su vida normal", presentaron un proyecto de intervención a los tres poderes y la reorganización del régimen municipal de acuerdo a la Constitución. Este último, se decía, se encontraba "tan viciado" que constituía el principal problema a resolver, ya que era el origen de las prácticas antirrepublicanas y antidemocráticas que entonces definían la vida política de la Provincia. Desde el municipio se impulsaba el funcionamiento de la "máquina electoral", que sustentaba la doctrina, que en ese momento se insinuaba, de que no eran "atacables las convocatorias inconstitucionales y que el voto de la mayoría del Concejo puede legalizarlas", la cual se amparaba en una justicia que no garantizaba los derechos. "Las funciones políticas y de todo orden que ejercen las municipalidades, manifestaba el Proyecto, son el primer incentivo para determinar su conquista por todos los medios aunque sean ilícitos. Aparte de que ofrece la disposición de abundante presupuesto, que satisface necesidades personales, da la elección de la justicia de paz local, interviene en la formación y depuración de padrones, coloca a los dirigentes en situación de favorecer en muchos sentidos a los adeptos políticos y permite también crear dificultades sin cuento y obstáculos infinitos a los adversarios, que son tales desde que se niegan a ser secuaces".

Y más adelante afirmaba: "Para que pueda invocarse la autonomía de la Provincia, es esencial la libertad del gobierno propio local, que constituye la autonomía municipal, como fundamento de la estructura política apoyada en el gobierno del pueblo por medio de sus representantes. Apenas si es necesario recordar que la autonomía no coexiste con la unidad absorbente. En toda la provincia de Buenos Aires, invariablemente, el municipio está subordinado al dominio ilimitado de los agentes representativos del gobierno central". La municipalidad de Bahía Blanca era un claro ejemplo de ello, ya que no se había podido constituir desde enero de 1924, "porque la fracción política adueñada del gobierno de la Provincia no logra sacar triunfante su candidato a intendente", convirtiendo así al municipio bahiense en "una repartición manejada a voluntad por el gobernador de la Provincia".[314]

Además, a "la falta de garantías judiciales y a la anulación de hecho del régimen municipal", se agregaban "los constantes sistemáticos abusos que la policía bonaerense comete al límite de lo increíble, pero sus actos no se exteriorizan mayormente porque los corresponsales de los diarios temen verse víctimas de sus agresiones y en la tribuna que ofrece el poder legislativo, se

[314] *La Prensa*, 12 de septiembre de 1925, primera sección, p. 13, cols. 3-4

ahoga sistemáticamente la voz de la oposición".[315]

El 21 de septiembre, el Senado aprobó el proyecto de intervención a la provincia de Buenos Aires, pero la Cámara de Diputados lo encarpetó.

En los años siguientes, el panorama político en la Provincia no reflejó un cambio substancial. En todos los partidos bonaerenses en los que "el intendente municipal, de tendencia personalista", no tenía la mayoría en el Concejo, "para imponer su voluntad", fracasaba la labor comunal. "Pareciera –decía *La Nueva Era*– como si el procedimiento fuera inspirado uniformemente por una autoridad superior que trasmitiese la consigna `no admitir observaciones ni fiscalizaciones'. De esa manera, a la desarmonía en las funciones, llámasele oposición sistemática; a la resistencia a apoyar proyectos descabellados, inoportunos o erróneos, llámasele obstruccionismo y así vimos –en Bahía Blanca– por ejemplo, que el anterior y el actual intendente se caracterizaron por sus flagrantes violaciones de la ley orgánica y por su absolutismo, ejerciendo su voluntad única y omnipotente, a pesar de cuantas resoluciones tomara el Concejo, y así lo vimos, también, en menor escala, el año pasado en Patagones, cuando las ordenanzas que dictaba el Concejo que no convenían al partido oficialista, no eran promulgadas ni cumplidas por el Intendente".[316] Y a esto agregaba: "Pareciera que en la actualidad una barrera infranqueable separa el sentir del pueblo y el de sus dirigentes; como si éstos estimasen intemperante consultarle y auscultar la palpitación de sus designios y descontaran la convicción de que la autoridad moral de la investidura supone la eficiencia práctica del fallo y lleva anexa una superioridad de miras que en todo caso conduce la garantía de los intereses públicos. Es así –concluía– que entre el ideario colectivo, que se ajusta a las alternativas de la vida diaria y la ideología encumbrada de las autoridades, existe un desequilibrio que explica el desacierto de ésta y la disconformidad de aquel".[317]

IX. El régimen municipal después de 1930

Con la ampliación de la base electoral no se superaron los defectos que padecía el régimen municipal argentino, sino que éstos se agravaron con la "política de los despojos", que hacía de los cargos administrativos "la recompensa de los vencedores de las elecciones" y con la incidencia en los municipios de los grupos que se disputaban el predominio en la provincia, sin

---

[315] *La Prensa*, 9 de septiembre de 1925, primera sección, p.11, cols. 1-7
[316] *La Nueva Era*, 21 de enero de 1928, p. 2, cols. 5-6
[317] *La Nueva Era*, 6 de abril de 1929, p. 1, cols. 5-6 y p. 2, cols. 1-2

tener presente la naturaleza del gobierno municipal y con grave menoscabo de los intereses comunales. Los grandes partidos anularon a las agrupaciones vecinales, "constituidas en miras de la solución de los problemas locales, dejados de lado por aquellos, a los cuales absorben el pensamiento de adueñarse del gobierno provincial, lo que hace que al orden municipal sólo dediquen expresiones vagas y generales en programas y declaraciones".[318]

El 21 de mayo de 1928, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Valentín Vergara, propuso reformas al régimen municipal, manifestando: "Hay que hacer de las corporaciones comunales entidades esencialmente administrativas, de tal suerte que los problemas de esa índole puedan concentrar su atención y su actividad, y para ello debe procurarse reducir ese otro aspecto que se señala como perturbador de la normalidad". Juan A. González Calderón expresó entonces "su coincidencia con Vergara", señalando, que las municipalidades eran "instrumentos o resortes políticos, de los cuales tratan a toda costa de apoderarse los partidos para desarrollar desde ellas sus planes exclusivos, sin preocuparse de los intereses vecinales ni de las cosas concernientes al orden puramente local".[319]

Melo sostenía: "Habría que desvincular las elecciones municipales de las elecciones políticas, suprimir todo rótulo partidario y asegurar un sistema que concilie la participación popular con la dirección experta de los negocios comunales, o sea la democracia con la eficacia. Los defectos de la administración municipal argentina son múltiples: deficiencia de los servicios primarios, parasitismo burocrático, falta de criterio impositivo, abuso del crédito, desorden e imprevisión, y como si esto fuera poco, la manía constante de las corporaciones comunales de avocarse cuestiones extrañas a su existencia, que hace que en ellas se debatan frecuentemente asuntos que escapan a su conocimiento, y que contribuyen a que numerosas personas concluyan por menospreciar instituciones donde el charlatanismo inoportuno, halla ambiente propicio. Las crisis de las instituciones son el resultado de los abusos y de su inocuidad frente a los fines para los cuales han sido creadas. La acción de gobierno es cada vez más técnica, y las instituciones que sirven a un sistema gubernamental, no podrán subsistir largo tiempo, si ellas no convencen con su eficiencia en el orden de los hechos a la sociedad para la cual han sido dadas".[320]

---

[318] Melo, *El desarrollo...*, pp. 14-15

[319] Cortabarría, Jorge Juan. "El régimen municipal en el "Plan de Reformas a la Constitución de Buenos Aires" de Luis V. Varela (1907)". En: *Revista de Historia del Derecho*, 20, Buenos Aires, 1992, p. 146

[320] Melo, *El desarrollo...*, p. 15

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1934, señalaba el convencional informante Saúl A. Obregón, "efectuó muy pocas modificaciones a la Constitución de 1889 y, en cuanto al régimen municipal, no adoptó la moción de los socialistas de implantar el sistema del municipio-ciudad, defendida por Antonio Borrás, "recordando al respecto a Luis V. Varela, la tendencia universal, la naturaleza urbana de lo municipal y las recientes reformas constitucionales provinciales de Santa Fé (1921), Córdoba (1923) y Entre Ríos (1933)".[321]

Las cláusulas más significativas del nuevo texto constitucional, relativas al régimen municipal, eran las siguientes:

1°) Los conflictos municipales internos serían de competencia de la Suprema Corte de Justicia, en todos los casos y la destitución de municipales de la Legislatura.

2°) La adopción del municipio-partido, vigente desde 1854, con la sanción de la primera Ley Orgánica Municipal.

3°) La formación de consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos para el establecimiento de superusinas eléctricas.[322]

Esta última fue una moción defendida por los socialistas y apoyada por muchos representantes de la mayoría demócrata nacional, la cual introdujo un principio de asociación comunal que años más tarde se aplicaría, de modo más general, para atender servicios y necesidades comunes de municipios vecinos.

La realidad social de los territorios nacionales era entonces una pervivencia del medio en que se desenvolvió la "Argentina aluvial", como la definiera Romero. Sin representación política, los territorios nacionales no concitaban el interés de la dirigencia política, pues ésta no podía contar en ellos con una masa que le sirviera de apoyo para sus fines electorales. Al margen del proceso político que experimentaba el país, sus vecindarios, libres de compromisos extraños, comenzaron a movilizarse con miras a atender los problemas locales y, en ese contexto, atribuyeron al municipio una singular significación, como factor esencial de su progreso y bienestar. La institución municipal, en ese momento, como en los tiempos de la Organización Nacional, era, como decía Alberdi, "el punto de arranque y de apoyo de la gran patria argentina", a la que aspiraban integrarse con la plenitud de derechos los

---

[321] Cortabarría, "El régimen municipal en el "Plan de Reformas...", p. 147
[322] Ibídem, pp. 148-149

postergados vecindarios de los territorios nacionales.

Estando acéfalos los concejos municipales de los territorios nacionales, desde el 4 de octubre de 1930, el gobierno provisional dio a publicidad un decreto, el 2 de junio de 1932, disponiendo las medidas tendientes a su constitución de acuerdo al ordenamiento legal fijado para los mismos. Además de los pueblos que reunían las condiciones para elegir sus concejos municipales, existían otros que tenían comisiones de fomento, no obstante que cumplían con los requisitos legales para tener una municipalidad y algunos de ellos eran servidos con aguas corriente y alumbrado eléctrico. Río Negro, por ejemplo, contaba con veintiún pueblos que tenían desde 1.000 a 10.000 habitantes en sus plantas urbanas.[323]

Restablecido el régimen municipal, el Concejo Deliberante de Río Gallegos propició la reunión de un congreso de municipalidades de los territorios nacionales, que tendría como objeto iniciar una gestión conjunta ante los poderes públicos, para que se constituyeran concejos municipales en las localidades que tenían la población exigida por la ley y para que los territorios nacionales tuvieran representación parlamentaria. Asimismo, se iban a tratar problemas edilicios comunes, tales como la reforma de la ley orgánica 1.532, ampliar la esfera de acción de los concejos deliberantes, la provisión de aguas corrientes, la organización de oficinas municipales de colocación, normas del régimen impositivo, otorgamiento a los municipios del derecho para vender y escriturar las tierras ubicadas dentro de su ejido, etc. En junio de 1933 varias municipalidades habían adherido a la convocatoria, que se fijó en la Ciudad de Buenos Aires.[324]

El 12 de julio se realizó en el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires la sesión inaugural del Congreso General de Municipalidades de los Territorios Nacionales, manifestando el Dr. Braulio Zumalcárregui, que presidía la asamblea, su deseo que ésta fuera el inicio "de una transfor-

---

[323] *La Prensa*, 3 de junio de 1932, primera sección, p. 12, cols. 7-8 y 12 de julio de 1932, p. 13, col. 5

[324] *La Prensa*, 5 de marzo de 1933, primera sección, p. 16, col. 7 y 20 de junio de 1933, primera sección, p. 9, cols. 3-4. Las municipalidades que adhirieron fueron las siguientes: Río Gallegos, San Julián, Puerto Deseado, Rawson, Comodoro Rivadavia, Puerto Madryn, Trelew, Esquel, Viedma, San Antonio Oeste, Choele Choel, Río Colorado, Allen, Neuquén, Santa Rosa, Caleufú, Realicó, Catriló, Villa Jardón, Vertiz, B. Larroudé, Trelén, Jacinto Arauz, Quemú-Quemú, Villa Alba, Telén, Alta Italia, Victorica, Maisonnave, Formosa, Resistencia, Presidente de la Plaza, Charata, Quitilipi, Villa Angela, Machagay y Apóstoles. *La Prensa*, 6 de julio de 1933, p. 6, col. 3

mación indispensable", señalando que en los territorios nacionales se aspiraba a tener municipios con "amplia autonomía", para poder realizar la acción que exigían los vecindarios. Este propósito se iba a lograr con una ley orgánica municipal, que confiaba se sancionaría, considerando la "creciente conciencia municipalista" del Poder Ejecutivo Nacional y la acción del Congreso, tratando de vigorizar los incipientes organismos electivos. Los concejos municipales creados por la ley N° 1.532 no eran adecuados, porque, decía, "ya hemos pasado el límite de nuestra minoría de edad política para entrar en el período de mayor equilibrio, a la madurez mental y al máximo de vigor, el que requiere material en el que ejercitar una facultad constructiva. A ese municipio debemos llegar para bien de nuestros pueblos, que es decir, para mayor contribución nuestra al adelanto integral de la República, y esa conquista institucional será la que automáticamente nos abrirá las puertas que nos cerró el anhelo personal o el de nuestros mayores, de habitar, de trabajar, de luchar, de producir en los territorios nacionales, haciendo patria".[325]

El Congreso trató las bases de un régimen para los municipios de los territorios nacionales, resolviendo postergar algunas cuestiones, que por su índole requerían un estudio previo de cada municipalidad, las cuales se aprobó tratarlas en una próxima reunión. En consecuencia, quedó postergada: a) la creación del departamento ejecutivo municipal desempeñado por un intendente electivo, que debía ser ciudadano argentino y con dos años de residencia dentro del ejido; b) la elección por el sistema de representación proporcional por cuociente; y c) que el padrón se formara tomando como base el padrón de argentinos, ampliándolo con la inscripción de los vecinos extranjeros, que tuvieran por lo menos un año de domicilio en la localidad.

La resolución aprobada proponía introducir las siguientes reformas al régimen de municipalidades de los territorios nacionales:

1.- Elección de concejales suplentes en igualdad numérica con los titulares.

2.- Que el número de concejales sea de cinco para las localidades que tuvieran una población de hasta 5.000 habitantes; de siete para las que excedieran de 5.000 y no pasaran de 15.000 habitantes; y de nueve para las que tuvieran una población superior.

3.- La municipalidad ejercería un amplio control de todos los servicios públicos, podrían establecer un régimen impositivo de acuerdo a las normas vigentes para el municipio de la Capital Federal y multas de hasta veinte pesos, que podían ascender en caso de reincidencia hasta un máximo de cien

[325] *La Prensa*, 13 de julio de 1933, p. 9, cols. 3-6

pesos.

4.- Establecimiento del referéndum popular cuando la municipalidad contratara empréstitos que afectaran más del 10 % de su presupuesto anual y para otorgar la concesión de servicios y obras públicas cuyo pago estuviese a cargo de los vecinos.

Además, la comisión de acción municipal produjo un dictamen, creando un organismo permanente representativo de las municipalidades y comisiones de fomento de los territorios nacionales, con sede en la Capital Federal, con el objeto de:

a) Representarlas oficialmente en la tramitación de los asuntos que les sean encomendados por las mismas;

b) Organizar una exposición permanente de productos regionales y otras demostraciones de las riquezas de los territorios;

c) Asesorar a las municipalidades y comisiones de fomento adheridas en todos los asuntos que requieran;

d) Editar un periódico o revista mensual, que sea de interés comercial para los territorios, así como para fomentar su vinculación intermunicipal;

e) Redactar el reglamento interno, que debía ser sometido a la aprobación del presidente del congreso de las municipalidades de los territorios nacionales.

Los recursos para el sostenimiento de la comisión permanente serían aportados por las municipalidades y comisiones de fomento adheridas en forma proporcional, de acuerdo con sus respectivos presupuestos y a la siguiente escala: hasta $ 30.000, $ 10 mensuales; hasta $ 60.000, $ 20; hasta $ 100.000, $ 30; hasta $ 150.000, $ 40; hasta $ 200.000, $ 50; hasta $ 250.000, $ 60; hasta $ 300.000, $ 70; y más de $ 300.000, $ 80.[326]

Por entonces, el gobierno nacional dictó algunas disposiciones tendientes a organizar y ampliar las bases del régimen municipal de los territorios nacionales. A fin de evitar las frecuentes reclamaciones de las municipalidades para que se ampliaran sus ejidos, el 8 de noviembre de 1933, el Poder Ejecutivo Nacional resolvió ampliar lo dispuesto en el artículo 1° del decreto del 6 de junio de 1924, estableciendo que los ejidos de las municipalidades de los territorios nacionales comprenderían una superficie de 8.000 hectáreas inmediatas a la planta urbana y podrían ampliarse cuando la expansión natu-

[326] *La Prensa*, 20 de julio de 1933, p. 11, cols. 4-5

ral del municipio lo requiriera. Se fijó así la jurisdicción municipal para todos los efectos de la ley N° 1.532, quedando comprendidas las comisiones de fomento.[327] Por otro decreto, publicado el 9 de mayo de 1935, el Ministerio del Interior resolvió ampliar las disposiciones relativas a la inscripción en el registro cívico municipal de los extranjeros residentes en los ejidos de las municipalidades de los territorios. La medida era extensiva a muchos que, a pesar de tener una larga residencia en la localidad, no tenían la documentación extendida por las autoridades consulares y por este motivo la policía no les extendía la cédula de identidad correspondiente. En consecuencia, se dispuso que la inscripción de los extranjeros, que tuvieran por lo menos un año de residencia en el ejido, se haría ante la comisión empadronadora, de acuerdo a las condiciones exigidas en el artículo 27 de la ley 1.532, es decir, presentando el pasaporte debidamente legalizado, la cédula de identidad expedida por la policía o una información sumaria levantada ante el juez de paz de la sección respectiva. Los extranjeros, una vez inscriptos, recibirían en el acto una "libreta de elector extranjero", la cual se entregaría gratuitamente, corriendo los gastos de su impresión por cuenta de la municipalidad respectiva.[328]

Asimismo, de acuerdo a lo resuelto por el Primer Congreso de Municipalidades de los Territorios Nacionales, el 20 de julio de 1935 inició sus deliberaciones el Segundo Congreso, para tratar la provincialización de los territorios y la ley orgánica territorial, cuestiones que se debatieron, así como otras de indudable interés para el progreso de los territorios. Sin embargo, el mismo no produjo ningún acto positivo respecto a cuestiones relativas al régimen municipal, que por su índole habían sido postergadas en el congreso anterior.[329]

Pero, el diputado Manuel González Maseda presentó en el Congreso un proyecto de ley que modificaba la ley 1.532 y establecía las bases para la organización municipal de los territorios nacionales, que hasta ese momento contaba con dos categorías: en las poblaciones con menos de 1.000 habitantes, el gobierno municipal estaba a cargo de una comisión de fomento elegida por el gobernador y en las que contaban con más de 1.000 habitantes por un Concejo Deliberante integrado por cinco concejales elegidos por el pueblo. El proyecto establecía que las municipalidades serían de tres categorías:

---

[327] *La Prensa*, 9 de noviembre de 1933, p. 14, col. 3

[328] *La Prensa*, 10 de mayo de 1935, primera sección, p. 11, cols. 5-6

[329] *La Prensa*, 20 de julio de 1935, p. 10, col. 6; 21 de julio de 1935, primera sección, p. 10, cols. 3-6; 26 de julio de 1935, p. 11, col. 8; 30 de julio de 1935, primera sección, p. 7, cols. 4-5; 31 de julio de 1935, primera sección, p. 11, cols. 7-8; 1° de agosto de 1935, p. 13, col. 3; y 2 de agosto de 1935, primera sección, p. 12, col. 1

a) de hasta 1.000 habitantes;

b) de hasta 15.000 habitantes; y

c) de más de 15.000 habitantes.

Las de primera categoría serían administradas por una comisión de fomento formada por cinco miembros, las de segunda categoría por un Concejo Deliberante de siete miembros y las de tercera categoría por un Concejo Deliberante de once miembros (las que excedieran los 50.000 habitantes elegirían quince concejales), que elegiría, como los cuerpos de las otras categorías, a su presidente y, además, un departamento ejecutivo, para el cual sería elegido un intendente. La elección de intendentes, concejales y miembros de comisiones de fomento sería para un período de cuatro años, siendo su renovación total, pudiendo ser reelectos. En los territorios nacionales el número de municipalidades electivas era el siguiente: dos en Formosa, diez en el Chaco, diez en Misiones, treinta y cinco en La Pampa, dos en Neuquén, siete en Río Negro, ocho en el Chubut y tres en Santa Cruz. En cambio, las poblaciones que tenían comisiones de fomento representaban un número mucho mayor, ya que ascendían a: diecinueve en el Chaco, dieciséis en Misiones, treinta y seis en La Pampa, catorce en Neuquén, dieciséis en Río Negro, siete en el Chubut, cinco en Santa Cruz, dos en Tierra del Fuego y una en Los Andes.

Siendo la participación en el gobierno local "la única acción política de los pobladores de los territorios", el proyecto tendía a ampliar sus derechos cívicos y animar el "enorme deseo de progreso moral y material" que ansiaban y al que se manifestaban predispuestos.[330] Se imponía, en consecuencia, una amplia reforma de la vida ciudadana en los territorios nacionales, pero la misma quedó postergada, al no tratarse en el Congreso.

X. El régimen municipal en el período 1940 - 1962

Desde 1880, la historia del municipio de la Capital Federal registró "constantes conflictos entre el intendente, representantes del Poder Ejecutivo Nacional y el Concejo Deliberante, representante del electorado porteño, conflictos que han obligado frecuentemente a disolver el departamento deliberativo y a sustituirlo por una comisión designada directamente por el gobierno

[330] C N. D S C D, sesión del 11 de julio de 1935, I, Buenos Aires, 1936, pp. 780-781 y pp. 793-795

de la Nación".[331] En 1941, el Concejo Deliberante fue disuelto y reemplazado por una Comisión Interventora de Vecinos, designada por el Poder Ejecutivo Nacional la que, a su vez, cesó como consecuencia del movimiento revolucionario del 4 de junio de 1943.[332] En el período 1943-1955 desapareció la rama legislativa del gobierno municipal, actuando éste como una dependencia más del Poder Ejecutivo Nacional, borrándose toda huella de autonomía en el orden local.

El período señalado "coincidió con la cesión por la Municipalidad al poder central de todas las funciones y jurisdicciones que le eran propias y que había ido abriéndose paso y consolidándose desde el segundo decenio del siglo, entre otras, las de concesión de servicios públicos y poder de policía, que resultaban de su competencia indiscutible en distintos aspectos de la vida metropolitana".[333] La Constitución de 1949, como la de 1853, atribuyó al Presidente de la República el gobierno de la Capital de la Nación, reservándose el Congreso Nacional la sanción del presupuesto y del régimen impositivo del Distrito Federal. De esta forma, la municipalidad porteña perdió su autonomía.

De acuerdo a lo que establecía la nueva Constitución en su 5ª disposición transitoria, "las legislaturas provinciales quedaron investidas extraordinariamente de poderes constituyentes para que pudieran adaptar sus respectivas Constituciones a la nueva norma fundamental nacional sancionada". La nueva Constitución de la Provincia de Buenos Aires, sancionada el 20 de mayo de 1949, "siguió la línea de sus predecesoras inmediatas: el municipio-partido y por delegación o `autárquico' según cierta doctrina jurídica administrativa. Pero, desafortunadamente, se privó del régimen municipal a la capital provincial".[334] Afirma Cortabarría: "En síntesis, la Constitución sancionada durante la hegemonía justicialista, en materia municipal, alejóse, regresivamente, del anteproyecto vareliano, mucho más innovador en la materia no obstante ser de 1907. En ningún caso se procuró ni discutió el municipio de carta o de convención (por primera vez consagrado en la Argentina a través de la Constitución santafecina de 1921) ni el municipio-ciudad, en expansión desde comienzos de la centuria".[335]

Las provincias también modificaron el régimen de gobierno de sus

---

[331] Cortabarría, "El régimen municipal en el "Plan de Reformas...", p. 12
[332] Decreto-Ley N° 1.295, del 25 de junio de 1943
[333] *La Prensa*, 12 de septiembre de 1978, primera sección, p. 8, cols. 1-3
[334] Cortabarría, "El régimen municipal en el "Plan de Reformas...", p. 150
[335] Ibidem, p. 154

ciudades capitales, suprimiendo las municipalidades electivas, quedando los asuntos comunales a cargo de los gobernadores y las legislaturas. Así, "la reforma constitucional cordobesa de 1949 impuso su proyecto centralista, al modificar el texto de 1923 de manera sustancial. Se suprimieron los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria reconocidos al electorado de cada municipalidad, cercenándose una participación democrática local de enorme importancia. Además, se retrocedió en cuanto al principio de la autonomía local, pues en la capital de la provincia, el Intendente, antes elegido por el pueblo, pasó a ser designado por el gobernador con acuerdo del Senado, y la Cámara de Diputados de la Provincia se convirtió también en Concejo Deliberante de dicho municipio. Asimismo, el Tribunal de Cuentas Provincial extendió su competencia a dicho ámbito, mientras antes ello correspondía al Tribunal de Cuentas Municipal electivo. Las demás municipalidades y comisiones municipales cordobesas pasaron a depender de un Consejo Provincial de Municipalidades, compuesto de cinco vocales inamovibles designados por el Gobernador de la Provincia, que ejercía las funciones de Tribunal de Cuentas, y para las comisiones (que correspondían a las localidades de menos de 10.000 habitantes), también tenía la facultad de aprobarles el presupuesto".[336]

Asimismo, los pueblos de los territorios nacionales continuaron sujetos "al texto y al espíritu de la vieja ley, modificada por decretos y reglamentos en algunos de sus aspectos, pero no alterada en lo que atañe a los propósitos de progreso de los territorios". En 1948, "mediante la suspensión de elecciones en muchos casos, la intervención de municipios que tenían autoridades designadas popularmente en otros", eran numerosos los vecindarios puestos bajo el gobierno de comisionados, que designaba la gobernación, dependiente, a su vez, del gobierno federal. Quedó así anulada la vida municipal.[337] La acción comunal estuvo entonces sometida a una estricta centralización política, señalando el general Müller, con motivo de la inauguración del Segundo Congreso de Comisionados Municipales y Presidentes de Comisiones de Fomento de la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia, que "al término de las reuniones programadas para esta conferencia", si bien no era posible "elaborar exhaustivamente, como corresponde, la acción a cumplir en 1952/58", era preciso "tener una idea de la organización que se necesita en el gobierno comunal para desarrollar con eficacia los trabajos que se encomienden". Y precisaba: "La diversidad administrativa, por ejemplo, entorpece el contralor del gobierno central, en este caso, de la Gobernación Militar. Aparecen así abundantes inconvenientes en la realización y conducción de aquellos planes

---

[336] Hernández, "El régimen municipal", p. 83

[337] *La Prensa*, 22 de marzo de 1948, p. 10, cols. 3-4

de trabajos cuyos fondos son asignados por el Poder Ejecutivo". En esa reunión el gobierno militar fijó "los conceptos primordiales que han de regir el trabajo público" a los que debía responder la acción comunal.[338]

En el caso de la comuna de Comodoro Rivadavia, la cual había estado a cargo de "distintos funcionarios", entre los que figuraron desde "el comisario de policía hasta el general del ejército", registraba en el conjunto de las comunas patagónicas "el record de los elevados presupuestos", que irremisiblemente debía satisfacer el vecindario. No obstante los mayores ingresos, que año tras año ingresaban en las arcas comunales, era poco lo que urbanísticamente "y de acuerdo a los fuertes ingresos" se había logrado. Teniendo la fama "de pueblo rico", se elaboraban "alegres cálculos de ingresos y egresos", sin "un criterio de economía". En los pueblos patagónicos el estímulo oficial tuvo "un principal rol para lograr la radicación de gente y lograr con ello la formación de importantes y progresistas poblaciones", siendo un ejemplo Comodoro Rivadavia. Con "flacos presupuestos y sin contar con los actuales modernos elementos mecánicos, refería *El Chubut*, supieron sus primeros concejos municipales cuyos ediles hasta sabían sacrificar sus propios dineros –y conste que esto no es una mera mención–, se realizaron desmontes, rellenos y nivelaciones de sus calles; se construyó el actual palacio municipal, excepto el revoque externo y de muchas dependencias internas que se hizo durante la gestión intervensionista; el hospital, el matadero; se abrieron calles, se sufragaba internados en el Hospital Alvear y se enviaban enfermos a Buenos Aires. Hasta se adquirieron camiones y máquina niveladora, en fin, con exiguos recursos se hizo obra edilicia meritoria. Aun cuando hubo presupuestos más reducidos, señalemos que el año 1931 se desenvolvió con uno que importaba 386.309, 17 pesos, figurando en esas sumas 212.501, 55 pesos de la cuenta especial de gas y agua, que correspondía, como se sabe a YPF, en su carácter de abastecedor y que sólo servían para abultar cifras. Descuéntese de esa cifra y a que queda reducido el verdadero presupuesto comunal: a lo que en la actualidad se invierte en sueldos, salarios y viáticos en un mes. Y en el transcurso del tiempo los presupuestos han ido en ritmo ascendente. ¿Pero se ha hecho esto en consonancia con el progreso adquirido y las necesidades de las obras de carácter municipal realizadas?. Descontando los muchos, muchísimos millones invertidos por el gobierno nacional en los modernos edificios que se levantan en la zona Sud de la ciudad, obtendremos fácilmente la respuesta.[339]

---

[338] *El Rivadavia*, 19 de junio de 1951, pp. 5 y 8
[339] *El Chubut*, 20 de julio de 1952, p. 5, cols. 4-5

Tiempo después, en enero de 1954, el gobernador de Santa Cruz se predisponía a inaugurar un Congreso de Municipalidades, denominación que, decía *El Chubut*, era "un tanto pomposa en estas latitudes, donde por cierto son muy contadas las comunas que de acuerdo a la ley N° 1.532 funcionan en los territorios del Sur". Consideraba, que cuadraba más denominarlo "Reunión de Delegados de Comisiones de Fomento", pero nunca "Municipales". Y manifestaba, aludiendo al congreso que pocos años antes había convocado el general Müller: "Nuestra ciudad capital también fue, anteriormente, sede de un "Congreso de Municipalidades", pero si tenemos presente que no existe ninguna municipalidad en todo el territorio de la Gobernación Militar, llegaremos a la irrefutable conclusión de que en lugar de concejales se reunieron representantes de esos organismos llamados "Comisiones de Fomento", los que de acuerdo a legales facultades, son designados de oficio por la máxima autoridad territoriana".[340]

Estos hechos representaban "una desviación de nuestra tradición histórica y una violación al derecho natural".[341]

En la Capital Federal la política de centralización se consolidó a fines de 1954, mediante el decreto N° 17.687, del 15 de octubre, que disponía en el artículo 5°, que con "arreglo a lo dispuesto por el artículo 4°, apartado II, inciso 5° de la ley número 14.303, la Intendencia Municipal actuará bajo la dependencia inmediata del Ministerio del Interior y Justicia y mantendrá por intermedio de éste sus relaciones con el Poder Ejecutivo y demás dependencias del Estado". En el artículo 15° se decía: "Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos precedentes, el Poder Ejecutivo podrá avocarse directamente al conocimiento de cualquier asunto concerniente a la administración municipal y rever las decisiones que se hubiesen adoptado". Además, establecía que las atribuciones reservadas al Poder Ejecutivo Nacional serían: la designación de funcionarios y empleados, dictar resoluciones, fijar resursos, la contratación de obras públicas y de servicios, así como las contrataciones directas superiores a $ 500.000 m/n.[342]

El decreto N° 1.760, del 25 de octubre del año siguiente, derogó parcialmente el referido decreto, manifestando: "Que es propósito del Gobierno Revolucionario dotar a los cuerpos municipales del país de una creciente autonomía, ya que el régimen depuesto había subvertido totalmente los princi-

---

[340] *El Chubut*, 10 de enero de 1954, p. 2, cols. 3-4

[341] Mouchet, *Pasado y restauración..*, p. 68

[342] Leyes y decretos nacionales. Año 1954, 2° semestre. Buenos Aires, 1955, pp. 559-561

pios republicanos vinculados a aquellas; Que esa situación era particularmente grave en el Municipio de la Capital de la República en razón de la complejidad e importancia de sus funciones; Que asimismo resulta conveniente, de acuerdo a nuestros antecedentes institucionales, determinar la dependencia de la Intendencia de la ciudad de Buenos Aires a la Presidencia de la República". En consecuencia, el artículo 1° del citado decreto establecía: "La administración de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, estará a cargo de un delegado del Poder Ejecutivo con el título de "Intendente Municipal de la ciudad de Buenos Aires", quien dependerá directamente de la Presidencia de la Nación. Los actos del Presidente, relacionados con aquel organismo, serán refrendados por el Ministro del Poder Ejecutivo que corresponda según la naturaleza de cada asunto".[343]

El restablecimiento del Concejo Deliberante, en 1958, devolvió a la Municipalidad "parte de las funciones autónomas que le habían sido cercenadas; pero un balance imparcial de la gestión cumplida por ese organismo hasta el año 1962, –decía *La Prensa*– permite afirmar que, salvo las excepciones de rigor, el cuerpo legislativo dio también muestras evidentes de la decadencia generalizada de aptitudes y pérdida de jerarquía que ya había comenzado a manifestarse en el país".[344]

En la década 1950/60, con la provincialización de los territorios nacionales, la Nación se integró "en un federalismo pleno donde prácticamente todo el vasto territorio argentino se formaliza en autonomías estaduales, una participación ciudadana sin exclusiones en el manejo total de la cosa pública". Este hecho "lleva también a afianzar la democracia desde su célula primaria: el municipio, que luce en la casi totalidad de los nuevos textos constitucionales de los ex territorios como municipio autónomo con ejercicio del poder constituyente vecinal". Asimismo, en 1961, la provincia de Santiago del Estero, al implementar la reforma constitucional de 1960, permitirá que su capital "se de a sí misma la primera Carta Orgánica Municipal, sancionada por su Convención vecinal.....Es esta primera Carta santiagueña, dice Bernard, el punto de arranque para la consolidación de la autonomía comunal en la Argentina y el triunfo de la teoría de la república representativa municipal".[345]

---

[343] Leyes y decretos nacionales. Año 1955, segunda parte. Buenos Aires, 1956, pp. 357-358

[344] *La Prensa*, 12 de septiembre de 1978, primera sección, p. 8, cols. 1-3

[345] Bernard, Tomás Diego. *Vigencia de la república representativa municipal. El nuevo derecho público provincial y los municipios.* La Plata, 1988, p. 20

XI. La subversión del régimen municipal en la década 1966-1976

El gobierno de facto instalado en 1966 anuló la autonomía y libertades comunales, considerando "como natural el orden jerárquico de la organización del país, consistente en instalar en un plano de absoluta primacía al Estado nacional, luego al Estado provincial y en último término al gobierno municipal", siendo la distancia entre los dos primeros y el último de tal naturaleza, que la vida municipal, política y administrativamente considerada, quedó "relegada a una oscura existencia casi menesterosa absorbida por los intereses nacionales y provinciales". La estructura política del país contradecía el orden de la Constitución Nacional, a tal punto, que Onganía la definiera, en la reunión de gobernadores celebrada en Alta Gracia, en 1968, como la de una "pirámide invertida". Poder central era el término apropiado para expresar el proceso de centralización que experimentaba el país, el cual no era resistido por las provincias y los poderes locales. Más aún, decía *Clarín*, "Las mismas provincias han avanzado sobre los gobiernos comunales, reduciendo la institución del municipio al símbolo exacto y veraz de una comunidad desarticulada". El orden de la Constitución Nacional era opuesto a la "pirámide invertida", pues deslindaba las responsabilidades y la misión de lo nacional, lo provincial y lo municipal, "articulando coherentemente los tres niveles", surgiendo de "esta concepción teórica, en cierto sentido ideal" el municipio, "como una realidad viva". Sin embargo, "en forma paulatina y casi insensible", la evolución natural del proceso institucional del país había sido "artificialmente invertido aun reconociendo ciertos factores económicos modernos que explicarían la tendencia registrada".

El gobierno de facto, desaparecidos los partidos del escenario político e inexistentes las instituciones parlamentarias, reclamaba con insistencia "la participación activa, práctica y moral de la comunidad", cuando, por otro lado, consideraba prematuro "el tema de la representatividad". A pesar de ello debió reconocer que "la participación de la comunidad encuentra su área inicial más adecuada en los municipios. Es allí –decía– donde se produce el primer contacto entre ella y la autoridad pública. Los intendentes – señalaba– deberán agudizar su imaginación para promoverla en el área de la cultura, la sociabilidad, el deporte, la recreación, las unidades asistenciales y las escuelas". Pero este propósito, según registraba la crónica periodística cotidiana, careció de sustento en la vida municipal de los centros urbanos del país, debido a que "la comunidad" era "un ente pasivo" y a que la forma de representación en el gobierno municipal no estaba expresamente regulada, de modo, que no podía haber "fiscalización orgánica, ni opinión siempre tenida en cuenta", hecho que era aún más grave en los casos en que el intendente era un

advenedizo.

Era preciso entonces crear los órganos institucionales que intervinieran en el gobierno municipal, "como expresión de las organizaciones ciudadanas dispuestas, con conocimiento práctico de los problemas locales, a su defensa". No bastaba "con promover la participación comunitaria", ésta debía "participar también en los problemas fundamentales de la administración municipal, cuyo presupuesto ha de gravitar sobre la economía pública y privada".[346]

El restablecimiento del orden constitucional en 1973 no significó un cambio favorable para el régimen municipal. El Concejo Deliberante de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, con la denominación de Sala de Representantes y duplicado el número de sus miembros de treinta a sesenta, más las juntas vecinales surgidas de las elecciones de ese año, no harían más que acentuar el desprestigio institucional, la ineficacia y la irresponsabilidad de la rama deliberativa del gobierno municipal.

En el orden provincial, en 1974, el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires envió a la Legislatura un proyecto de ley, por el cual los concejales "quedarían despojados de la facultad de destituir a los intendentes y solamente podrían, por dos tercios de votos, solicitar su suspensión provisional o su destitución al Poder Ejecutivo. Este, a su vez, quedaría munido de facultades discrecionales para acceder a lo solicitado y nombrar a un comisionado que reemplace transitoria o definitivamente al intendente, o, por el contrario, para rechazar la petición confirmándolo en sus funciones". El mismo también preveía la suspensión o reemplazo del intendente en el caso de que hubiese sido procesado o condenado por delitos en virtud de resolución de juez competente, pudiendo el Concejo acusarlo únicamente por trasgresiones que fuesen 'diferentes', es decir, que no fuesen delitos, haya habido o no actuación judicial. Este era un hecho nuevo, ya que nunca se había pretendido en el ejercicio de las instituciones libres, "que el juicio político –carácter que reviste el juicio municipal contra los intendentes– deba tener otro efecto que la destitución del acusado, ni tampoco que deba excluirse como fundamento de la destitución una determinada categoría de culpas o responsabilidades, sean o no de naturaleza penal".

Además, el proyecto actualizaba el procedimiento del allanamiento de las autonomías municipales, al permitir al Poder Ejecutivo por sí la intervención, cuando la Legislatura se encontraba en receso, lo que implicaba abo-

---

[346] *Clarín*, 15 de abril de 1968, p. 10, cols. 1-2

lir prácticamente la sección sexta de la Constitución de la Provincia y el artículo 5° de la Constitución Nacional.[347]

Corrientes era otro claro ejemplo del avasallamiento de la autonomía municipal. En esa provincia fueron intervenidas treinta y ocho municipalidades y cuando el gobernador Julio Romero resolvió convocar a elecciones, para el 28 de septiembre de 1976, manifestó que el sistema legal vigente para la elección del intendente "no es satisfactorio" y "que en su opinión el intendente debe ser designado por el gobierno provincial, a fin de evitar conflictos". El Senado provincial, a su vez, aprobó las intervenciones a las municipalidades de La Cruz y Goya, votando en contra el senador justicialista Rubén Darío Bassi, quien expresó, que "en esta provincia no se respeta a nadie".[348]

La práctica de los aumentos masivos, que desde hacía mucho tiempo había "sentado plaza de 'política económica', con la consiguiente entrega de fondos, que efectuaban los gobiernos provinciales a los municipios, para cubrir las mayores erogaciones emergentes del aumento general de las remuneraciones dispuestas por el gobierno nacional, era "singularmente nociva y violatoria de los principios del federalismo" y "de la autonomía municipal". Es en esto –comentaba *La Prensa*– en los vínculos económicos entre la Casa Rosada y las gobernaciones provinciales, y entre éstas y los municipios de su jurisdicción, donde se advierte con mayor claridad y contundencia que, sobre un basamento jurídico federal, se ejercitan a diario, desconociéndolo, avasallándolo de continuo, prácticas de gobierno propias de una cerrada concepción centralista.....Poco a poco la autonomía municipal ha ido cercenándose, a despecho de discursos y declaraciones que la enaltecen", agravando "el cuadro el desigual reparto del producto de los impuestos federales por medio de un régimen de coparticipación que continua siendo motivo de reclamos" y que "lejos de atenuar la supeditación de los municipios, le da mayor relieve".[349]

Ese mismo año, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires cedió al Ministerio de Bienestar Social 215 hectáreas y también el poder de iniciativa para construir obras de interés público, mediante dos ordenanzas "de apresurado trámite" y violando el reglamento interno del cuerpo, que disponía

---

[347] *La Prensa*, 23 de julio de 1974, p. 4, cols. 1-3

[348] *La Prensa*, 17 de marzo de 1976, p. 3, cols. 5-6

[349] *La Prensa*, 22 de junio de 1974, p. 4, cols. 1-3. El gobierno bonaerense dispuso la entrega a los municipios de $ 12.000.000.000, para cubrir las mayores erogaciones emergentes del aumento general, dispuesto por el gobierno nacional a partir del 1° de abril de 1974

reproducir el despacho de la comisión, durante treinta días consecutivos en el Orden del Día, se trató sobre tablas el asunto, "con el voto exclusivo de los sectores oficialistas". Si la Municipalidad cedía dichas tierras para la construcción de un complejo de viviendas, cuando existía el "Plan Piloto Parque Almirante Brown", elaborado en 1969 y actualizado en 1972, porque no contaba con los recursos necesarios, era porque su participación en los impuestos e ingresos nacionales no era la que correspondía. Así, por ejemplo, en el debate se dejó constancia que en los ocho primeros meses de 1974, de los ingresos del hipódromo le correspondieron $ 17.000.000 y se dijo ¿cuánto percibiría por lo que por derecho le correspondía de lo recaudado en el PRODE y otros ingresos del Ministerio de Bienestar Social, que en gran medida se originaban en la Capital Federal?. Si la Municipalidad tenía una equitativa participación en la explotación del juego podía disponer de medios más que suficientes para realizar las obras que eran de su competencia "y acaso quedaría en situación de moderar las cargas cada día más pesadas que soportaban los contribuyentes". La impresión era que con esta apresurada decisión de ceder bienes, iniciativas y facultades que eran propias del municipio, se estaba "rindiendo cierto tributo jerárquico al Ministerio de Bienestar Social", empeñado desde hacía dieciocho meses en monopolizar en todo el país un sinnúmero de actividades".[350]

El secretario de economía del municipio, Juan Carlos Laurens, manifestaba, "que la Municipalidad está en las mismas condiciones que otros organismos estatales que concurren a los fondos de la Nación", aportando a la coparticipación federal el 35 % del total "y sólo recibe, ahora, el 1,6 % en disminución progresiva del 6 %, que se percibía en 1966". Si bien no preveía la creación de nuevos impuestos, en cambio, estimaba un aumento del 100 %. que, decía, "no es desproporcionado en esas tasas si se considera el actual movimiento económico del país, aunque "había que esperar hasta fin de año para determinar el índice de aumento del costo de vida, para aplicar así su porcentual a los impuestos que recibe la Municipalidad". No obstante, acotaba, contando con los auxilios del Estado, como recursos provenientes de la jurisdicción nacional, no había déficit en el presupuesto, "si las gestiones ante los poderes nacionales permiten culminar exitosamente otorgándose una mayor coparticipación federal, participación en las ganancias del PRODE y el juego de quinielas y otros valores como los provenientes de la venta de sellos, trasmisión de bienes y otros".[351]

---

[350] *La Prensa*, 11 de diciembre de 1974, primera sección, p. 6, cols. 1-3
[351] *La Prensa*, 20 de septiembre de 1975, p. 1, col. 2 y p. 6, cols. 3-6

La Municipalidad ¿estaba en ese momento en condiciones económico-financieras de afrontar por sí misma un presupuesto de 28.559.000 pesos ley N° 18.188, calculado para 1976?. Su capacidad de pago había sido en los últimos años inversamente proporcional al monto creciente de sus gastos, según lo revelaba "el acentuado desequilibrio del presupuesto" de 1975, cuyo monto, por otra parte, resultaba difícil de establecer, aunque todo hacía creer que no había podido escapar al vertiginoso derrumbe de las finanzas nacionales, dada la dependencia política y financiera que tenía respecto del poder central. Esta opinión se sustentaba, además, en la mala administración de las finanzas municipales, como indicaba el incremento en las dietas de los 60 miembros de la Sala de Representantes y "la asignación mensual otorgada a los 112 integrantes de los 14 concejos vecinales –extraña y caprichosa creación del último gobierno militar– no obstante que en la ley respectiva se dice expresamente que la función será desempeñada sin retribución, como ha ocurrido siempre en esa clase de organismos vecinales".[352]

Tres días antes de ser sometida a debate tuvo entrada en las Sala de Representantes la ordenanza tarifaria y fiscal, que establecía impuestos por una cifra superior a los 2 billones 800.000 pesos moneda nacional. En vista de los antecedentes se estimaba que, finalmente, el cálculo de gastos superaría los 3 billones y conforme evolucionara el ritmo de la inflación podría rondar los 5 billones, teniendo en cuenta, que entre el cálculo inicial de enero de 1975 y lo gastado efectivamente en diciembre del mismo año hubo una diferencia de más de 1 billón 200.000 pesos moneda nacional. Ese año se crearon 11.000 cargos de "auxiliar de funcionarios" y para atender el "vasto plan electoral" la Municipalidad no disponía de recursos propios, pero, con pedirle a la Nación que fabricaba dinero adulterado, "todo quedaría en regla".[353] De manera, que el presupuesto votado el 30 de enero de 1976, manifestó Carlos Ure en la Sala de Representantes, se iba a emplear casi exclusivamente "para el mero mantenimiento de un monstruoso aparato burocrático (80.000 agentes en actividad, de los cuales 40.000 pertenecen a la clase jerarquizada y sólo 5.000 revistan como empleados administrativos), que consume alrededor del 65 por ciento de los recursos (gastos en personal)". El presupuesto, agregaba, "no propone plan alguno de gobierno ni realizaciones", tampoco contemplaba "la satisfacción de las necesidades vitales de la población en materia de obras y trabajos públicos, asistencia hospitalaria –quizá el problema más acuciante del momento– tránsito, cultura, limpieza e higiene, remozamiento y extensión

---

[352] *La Prensa*, 22 de septiembre de 1975, p. 4, cols. 1-3
[353] *La Prensa*, 2 de febrero de 1976, p. 4, cols. 1-3

de espacios verdes".[354]

Mal administrada, con sus finanzas en bancarrota, con las calles permanentemente sucias, los hospitales en situación calamitosa, las plazas y espacios verdes en estado de extremo abandono y las oficinas públicas en medio de la ineficiencia y el desorden, el gobierno municipal no podía ser otra cosa que el reflejo de lo que ocurría en el país..

Los presupuestos de las provincias y municipios para 1976 tenían como rasgo común "su acentuado desequilibrio" y el alto grado de financiación no genuina. En Almirante Brown, por ejemplo, el presupuesto municipal se proyectó con un "sensible déficit", no obstante el considerable incremento de las tasas y gravámenes (el alumbrado, barrido y limpieza, conservación de pavimento, etc. había sido elevado en un 900 %), el cual iba a ser solventado con remesas del gobierno provincial.[355] Algunas municipalidades bonaerenses, después del importante aumento de las tasas municipales, "enfrentadas al problema de subvenir a sus abultados presupuestos, principalmente desequilibrados por los aumentos salariales", intentaron incrementar sus recursos gravando la producción rural, constituyendo la creación de estas gabelas un desafuero en cuanto violentaba el régimen municipal y el ordenamiento legal en el que se desenvolvía la producción.[356] Las provincias y municipios no se detenían "ante magnitud alguna de gastos o déficit" y no se preocupaban demasiado ante apremios económicos y financieros, sabiendo que a todos los reclamos el gobierno nacional estaría siempre dispuesto a concurrir, "con su bolsa permanentemente abierta de dinero fácil y barato". En la misma medida, el pueblo estaba perdiendo el control de los fondos, que provenían de las leyes impositivas, la mayor parte de las cuales gravaban el trabajo, la producción y el consumo.

Pero, el incremento de los gastos no se debía a inversiones destinadas al progreso urbano, mejorando la calidad de los servicios públicos, el ordenamiento del tránsito, la seguridad, la higiene, el ornato, etc. En el primer trimestre de 1976, el costo de la "inmensa maquinaria política llegó a ser de tal magnitud", que los ingresos ordinarios de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, "aunque cuantiosos, resultaron insuficientes". En 1971 los aportes nacionales no habían superado el 12 % de los recursos, porcentaje que se elevó en 1975 al 80 % y en los primeros meses del año siguiente al

---

[354] *La Prensa*, 7 de febrero de 1976, p. 4, cols. 4-5
[355] *La Prensa*, 20 de febrero de 1976, p. 4, cols. 1-3
[356] *La Prensa*, 11 de febrero de 1976, p. 4, cols. 1-3

90 %.[357]

La situación descripta se reflejaba en otros municipios del país. Al asumir la intendencia de Córdoba el teniente coronel (R.) Héctor Romanutti, designado por el gobierno de facto, manifestó: "hoy estaríamos con el saldo en cero si no hubiera llegado la ayuda federal. Nuestra situación económica es realmente crítica. No espere la población de Córdoba que seamos eficientes durante 1976. Tenemos un déficit fijo y flotante del orden de los 38.000 millones de pesos moneda nacional. Tenemos que pagar mensualmente 14.000 millones de la misma moneda de sueldos y ya prácticamente estamos en cero. El presupuesto, de unos 380.000 millones de pesos viejos, sin lugar a dudas se irá a unos 500.000 millones, según los estudios que se están realizando".[358]

XII. La adecuación del municipio a los nuevos requerimientos del planeamiento urbano y rural

El régimen de facto instaurado el 24 de marzo de 1976, desde el primer momento, se pronunció sobre el régimen municipal. En ocasión de designar intendente de La Plata al capitán de navío (R.) Oscar Carlos Macellari, el interventor de la provincia de Buenos Aires, general Adolfo Sigwald, expresó, que "las municipalidades en el régimen republicano, constituyen el estamento básico del desarrollo de la vida democrática de un pueblo", afirmando, "que si los municipios andan bien la provincia anda bien".[359]

Sin embargo, la ley N° 8.613, del 1° de julio de 1976, dictada por el gobierno bonaerense, no sintetizó los principios de autonomía y eficiencia, sino que impuso la autoridad del Gobernador en el gobierno local. La misma modificó la ley orgánica de los municipios, disponiendo que los intendentes "serán designados, removidos o reemplazados por el Gobernador" y actuarán como delegados de éste, con ajuste al proceso de reorganización nacional, la Constitución Nacional y de la provincia de Buenos Aires, la ley N° 8.613, la ley orgánica municipal, sus modificatorias y las directivas impartidas por el Gobernador y el Secretario de Asuntos Municipales, al que se confería la jerarquía de ministro. Establecía respecto a sus funciones, que ejercerán las atribuciones y deberes correspondientes a los departamentos ejecutivo y deli-

---

[357] *La Prensa*, 23 de abril de 1976, p. 6, col. 4 y 26 de abril de 1976, primera sección, p. 4, col. 3

[358] *La Prensa*, 21 de mayo de 1976, p. 7, col. 6

[359] *La Prensa*, 28 de marzo de 1976, primera sección, p. 4, cols. 4-5

berativo y podía, con la autorización de la Secretaría de Asuntos Municipales, construir, ampliar, remodelar, reparar y demoler edificios públicos y privados, aprobar zonificaciones, planes reguladores y de desarrollo, así como disponer la venta de bienes municipales, de conformidad con la ley orgánica municipal y el artículo 16 de la ley N° 8.613, en cuanto al tipo de licitación por el que se enajenarán esos bienes. Además, autorizó al Gobernador a dar ordenanzas generales y locales y dispuso la actualización de los valores de las deudas impositivas municipales. Por último, creó el Consejo de Obras Públicas Municipales de la Secretaría de Asuntos Municipales, cuyas funciones eran: promover, coordinar, concertar y confeccionar planes y programas relativos a obras públicas; actuar como organismo consultivo; preparar los pliegos generales que regirán en los municipios para la licitación de obras y tomar conocimiento de licitaciones, proyectos y pliegos particulares de obras municipales, especialmente cuando comprometieran fondos aportados por la Provincia.[360]

El nuevo ordenamiento legal dispuesto entonces para los municipios bonaerenses, según se indicaba, procuraba adecuarlos a los nuevos requerimientos que planteaba el planeamiento urbano y rural, el cual debía tender al logro de los objetivos básicos aceptados en cada partido por el consenso público, para promover e impulsar el desarrollo local en concordancia con los sistemas intermunicipales, provincial y nacional en la materia. En la reunión plenaria con los intendentes, clausurando las deliberaciones celebradas entre el 5 y 7 de julio, el Gobernador planteó como uno de los principales problemas las características "totalmente disímiles" del conurbano e interior bonaerense. Señalaba, que el conurbano, "por sus explosiones urbanas y la interrelación entre sus municipios y la Capital Federal", tenía "un crecimiento inorgánico y prácticamente ingobernable", debido a "que viven millones de personas en condiciones infrahumanas", destacando que la población del país, entre 1947 y 1970, creció el 47 %, mientras que la de la Provincia aumentó el 205 %. "El bienestar –decía– es una consecuencia de la riqueza y mientras seamos pobres no vamos a lograr revertir esta situación". Para ello, afirmaba, se imponía crear una infraestructura caminera, portuaria y energética, que permitiera la radicación industrial y la apertura de fuentes de trabajo bien remunerado y en este proceso, indicaba, el régimen municipal implantado tendía a "centralizar la acción de los intendentes".[361]

Se consideraba entonces que no se podía organizar el gobierno local

---

[360] *La Prensa*, 4 de julio de 1976, primera sección, p. 3, cols. 5-8
[361] *La Prensa*, 8 de julio de 1976, p. 9, cols. 1-3

de los inmensos conglomerados urbanos que rodeaban a la Capital Federal de la misma forma que en una población rural y, por lo tanto, se planteaba como una necesidad ineludible un nuevo y adecuado régimen local, adaptado a las nuevas y excepcionales exigencias que presentaba la vida urbana. Pero, en ese momento, como el contexto político vigente contradecía el orden de la Constitución Nacional y la estructura política del país volvía a sustentarse en un nuevo proceso de centralización, en el cual el municipio carecía de base popular, la imagen institucional reiteraba la de una "pirámide invertida". En consecuencia, una vez más, se ensayaron vías de participación popular, para cubrir el vacío que produjo el avasallamiento de la autonomía municipal. En la Ciudad de Buenos Aires se iban a constituir juntas vecinales, con el fin de colaborar con la Municipalidad "en el progreso y mejoramiento material, social y cultural de la metrópoli y sus habitantes", estableciéndose en el decreto respectivo, que se integrarían por no menos de cinco entidades distintas y su dirección estaría a cargo de una comisión designada por sus miembros mediante votación. Se pretendía así, que las entidades de fomento, hogares policiales, parroquias, cooperadoras escolares y de hospitales, etc. transmitieran a la Intendencia sus preocupaciones, sugerencias e iniciativas.[362] El Concejo Deliberante, que representaba la base popular del municipio capitalino, sin una razón fundada, había sido transformado en Sala de Representantes, la cual se vinculó al desquicio que padeció la administración municipal, situación que se trató de rectificar, mediante una política que hiciera eficiente la gestión de la Intendencia. Con este fin se dispuso la actualización del Digesto Municipal, que debía ser actualizado cada cinco años, pero que no se publicaba desde 1938[363] y la constitución de juntas vecinales, priorizando así el "progreso y mejoramiento" de la Ciudad y resignando, en cambio, el carácter democrático del gobierno local.

Con el objeto señalado, se elaboró entonces un plan de obras municipales, tendiente a resolver los problemas del área metropolitana y las necesidades de la población procedente del interior del país y de zonas limítrofes. El mismo contemplaba:

1) La construcción de viviendas económicas, que comprendía la finalización de las obras ya iniciadas y la continuación de las torres del Complejo Habitacional San Pedrito, con una capacidad de 1.800 unidades habitacionales y el congelamiento de las villas de emergencia. La Municipalidad tenía la intención de aumentar progresivamente los impuestos, "según un

---

[362] *La Prensa*, 15 de septiembre de 1976, p. 4, cols. 2-6
[363] *La Prensa*, 26 de febrero de 1977, p. 1, col. 4

plan que se acomode a la mejoría de la situación económica general, para alcanzar el tope de un plazo de alrededor de cinco años".

2) La inversión de $ ley 450.000.000 en un semestre, para el mantenimiento de nueve hospitales, de los veinticinco que tenía el municipio, siendo la asignación prevista para el año siguiente de $ ley 1.600.000.000. Además, inicialmente, se iban a destinar $ ley 1.200.000.000 ($ ley 600.000.000 eran del presupuesto y $ ley 600.000.000 mediante convenios con obras sociales) para abastecimiento medicinal.

3) Desactivar dos usinas de la Municipalidad, que quemaban ochocientas toneladas diarias de basura y arrojaban ochenta toneladas diarias de hollín y cenizas a la atmósfera, para reducir la contaminación ambiental. A partir de entonces, por ordenanza, se establecería que los incineradores de las casas de departamentos deberían ser progresivamente eliminados y reemplazados por compactadores de basura, para evitar la contaminación ambiental. Asimismo, se proyectaba erradicar las industrias de la ciudad, según normas que se dictarían en concordancia con los planes que se estaban elaborando en la Nación y la Provincia.

4) Contemplaba la remodelación de diecisiete paseos públicos (trece plazas y cuatro parques) y para el año siguiente la de otras diecisiete plazas.

5) Ampliar el cementerio de Flores y adecuar a éste y el de la Chacarita, "a las necesidades a que obligan los servicios que prestan".

6) La urbanización del Jardín Zoológico, que iba a depender de distintos factores de estética y de ubicación. Este proyecto, decía la Intendencia, no contemplaba un "loteo irracional", afirmando, que urbanización no significaba "loteo" y tampoco "construcción de viviendas", sino que tenía "un sentido mucho más amplio" y estaba condicionado "a una real conveniencia de la ciudad". Lo que sí estaba previsto era su traslado al Parque Almirante Brown y su complementación con un parque botánico y de diversión".[364]

La política que seguiría la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en materia urbanística y de obras públicas se dio a conocer en febrero de 1977. El secretario de obras públicas, Guillermo Laura, señaló en la oportunidad, que el presupuesto municipal, merced a la "severa política" de contención de gastos, estaba equilibrado y permitía disponer de $ ley 12.214.000.000, señalando, que uno de los objetivos que se perseguía

---

[364] *La Prensa*, 9 de noviembre de 1976, p. 1, cols. 1-3 y p. 6, cols. 4-5

era mejorar "la calidad de vida" y en tal sentido, decía, se adoptarían medidas "trascendentales" Con las obras previstas se iban a incorporar 210 hectáreas de espacios verdes y en las áreas densamente pobladas se adquirían baldíos para establecer plazoletas, con el fin de mejorar el aspecto estético de la ciudad. También se contemplaba el ensanche de avenidas, la prolongación de la Avenida Nueve de Julio, el recapado de 553 cuadras, la continuación del plan de pavimentación de Villa Lugano y las inversiones para el señalamiento luminoso, alumbrado público, demarcación horizontal, ferias y cementerios.

El Secretario de Economía de la Municipalidad, vicecomodoro (RE) Ignacio Del Prado, informó entonces que el presupuesto de 1977 sería financiado íntegramente con recursos genuinos municipales,[365] no recurriendo así el municipio, ese año y los siguientes, al Tesoro Nacional.[366]

El anuncio del secretario municipal no era una simple referencia a las obras que se proyectaban realizar, sino que pretendía establecer normas de planeamiento urbano, ya que se iba a exigir "el estricto cumplimiento de las normas de edificación", establecidas en el Código de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires, que entró en vigor el 1° de mayo. El mismo fijaba normas, "para evitar la construcción de edificios de altura en terrenos de escasas dimensiones, con falta de ventilación que –se decía– reducen las condiciones habitacionales, como ocurre actualmente".[367]

El Código fue objetado por el Centro Argentino de Ingenieros, la Cámara Argentina de la Construcción y la Asociación Empresarios de Vivienda señalando, que era "fundamental definir primero qué ciudad deseamos para los próximos cincuenta o cien años y después desarrollar los planes de urbanización". Subrayaban que el mismo era una reglamentación edilicia que no revelaba "signos de análisis previo de una suma de aspectos", ya que no

---

[365] *La Prensa*, 2 de julio de 1977, p. 1, cols. 4-5

[366] En 1980, el presupuesto de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, como en los tres ejercicios anteriores, sería solventado totalmente con recursos genuinos, estimándose los ingresos en alrededor de 4.000.000.000 de pesos, recaudados de los siguientes rubros: ingresos brutos 2.200.000.000 de pesos (55 %); impuestos inmobiliarios, alumbrado, barrido y limpieza 470.000.000.000 (12 %); patentes 245.000.000.000 (6 %); y venta de terrenos, multas, etc. 1.100.000.000 (27 %). Dichos recursos serían destinados: el 56 % a obras públicas, el 23,6 % a educación, el 10 % a salud pública, el 4,6 % a economía y el 5,8 % a gastos de gobierno, servicios públicos, cultura y varios. *Mercado*, año XII, n° 569, Buenos Aires, 28 de agosto de 1980

[367] *La Prensa*, 17 de febrero de 1977, p. 1, cols. 1-3 y p. 7, cols. 5-8

señalaba "las metas que se propone alcanzar y la información técnica y económica tenida en cuenta para su elaboración". Opinaban, "que los problemas que genera el crecimiento de toda la región metropolitana comprendida por la Capital Federal y más de veinte partidos provinciales, no pueden ser tratados parcialmente regulando tan solo, por ejemplo, al territorio de la ciudad de Buenos Aires desvinculado del resto de la aglomeración, como tampoco es posible tratar aisladamente –desde el punto de vista de las infraestructuras y los equipamientos colectivos–, cada una de las jurisdicciones suburbanas". Expresaban, que "un estado de déficit crónico, de insuficientes y carencias de servicios y de la degradación de vastas áreas urbanas que caracteriza a la actual aglomeración, sólo podrá ser revertido con grandes esfuerzos, en un plazo largo y a través de medidas y acciones severamente coordinadas entre las distintas administraciones". Destacaban, que el plazo de veinticinco a treinta años, que era el promedio de amortización de las grandes obras urbanas, imponía "reflexionar acerca de las futuras dimensiones demográficas y económicas de la región metropolitana, en una Argentina ocupada por más de 35.000.000 de habitantes y cuyo porcentaje de población urbana será poco menos de 90 por ciento".[368]

El 1° de mayo de 1977 entró en vigor el Código, sancionado y promulgado por la ordenanza N° 33.387, del 28 de febrero de ese año, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8° de la ordenanza N° 331.116.[369]

Laura siguió afirmando la necesidad de aplicar el Código, manifestando en el Club Americano: "Mientras grandes urbes de otros países cuentan con instrumentos legales idóneos que regulan su crecimiento ordenado, desde hace varios años, Buenos Aires se viene rigiendo hasta ahora por el Código de Edificación, creado en 1944, que vencido desde hace años por el arrollador avance del tiempo clamaba por una modernización que nunca llegaba". La calidad de vida, indicaba, "depende más que del lujo con que se ejecute una vivienda, de la forma en que está implantada, del espacio verde que la rodea, de las condiciones de aireamiento, de iluminación, de habitabilidad" y, afirmaba, "lo que no va a ocurrir –de ahora en más– es que no tengan condiciones de

---

[368] *La Prensa*, 27 de febrero de 1977, primera sección, p. 3, cols. 5-7
[369] *La Prensa*, 2 de mayo de 1977, p. 1, col. 1

habitabilidad mínimas".[370]

En ese momento, el Ministerio de Planeamiento y el de Bienestar Social dictaron una resolución conjunta sobre "ordenamiento del planeamiento urbano", la cual tendía a dirigir la política del desarrollo urbano, que era concurrente "con la estrategia nacional de ordenamiento del territorio", para corregir las graves distorsiones, tanto demográficas como económicas, que afectaban a las distintas regiones del país.[371]

El arquitecto Juan A. Ballester señalaba, que "el problema del área metropolitana de Buenos Aires, con ser patente desde hace mucho, nunca fue encarada hasta 1969 en que se inició el "Esquema de la Región Metropolitana para el año 2000". El planeamiento estructural atendía a las grandes líneas del urbanismo: red troncal de circulación y transportes, grandes áreas de uso dominante, disponibilidad de empleos masivos y previsiones futuras para un plazo extendido de tiempo. El enfoque era comparable con el que dieron los urbanistas al Plan Estructural de Londres, a mediados de 1960-1970, con el asesoramiento de Francia. Pero, los sucesivos estudios y planes para Buenos Aires, lamentablemente, quedaron siempre circunscriptos a los límites de la Capital Federal, en razón del limitado alcance de la autoridad municipal. El crecimiento, decía, ya no era signo de prosperidad, sino de difíciles problemas a resolver y que, si bien los estudios y las propuestas alcanzaron hacia 1972 un grado de definición apreciable, otros intereses políticos dieron por tierra con el equipo de trabajo y, lo más grave, "la valiosa documentación del trabajo se extravió desaprensivamente por las dependencias de la burocracia nacional".[372]

Patricio H. Randle, en un artículo titulado "El desafío del Gran Buenos Aires", se ocupaba de la jurisdicción real de la Ciudad de Buenos Aires,

---

[370] *La Prensa*, 13 de mayo de 1977, p. 6, cols. 6-8. El arquitecto Jorge A. Ferrari Hardoy, discípulo de Le Corbusier, había elaborado con el asesoramiento de éste el *Plan Director de Buenos Aires*, publicado en 1947, siendo éste el primer estudio integral sobre el tema. Al año siguiente, la Municipalidad lo designó consejero director del *Plan de Buenos Aires*, realizando con setenta y dos profesionales las investigaciones aplicadas al *Plan Regulador de Buenos Aires*. *La Prensa*, 27 de mayo de 1977, p. 8, col. 7.

[371] *La Prensa*, 5 de agosto de 1977, p. 8, col. 3

[372] Estos antecedentes fueron expuestos por el arquitecto Ballester en el seminario organizado por OIKOS, Asociación para la Promoción de los Estudios Territoriales y Ambientales, en junio de 1980. *La Prensa*, 17 de junio de 1980, segunda sección, p. 2, col. 5

que distinguía de "la ficción urbana que se llama Capital Federal". Lo "que se da en llamar el Gran Buenos Aires", indicaba, es la ciudad real, "que rebasa diversas y múltiples jurisdicciones y sigue creciendo, en buena medida, por efecto de una falta de control que tiene su origen especialmente, en ese mismo desacomodo jurisdiccional". Lo que preocupaba era el desarrollo contradictorio que se daba, por ejemplo, en los servicios nacionales, que en los partidos bonaerenses no tenían el mismo "nivel de eficiencia" respecto a la Capital Federal. Otras consecuencias, de lo que denominaba "balcanización del Gran Buenos Aires", eran los controles, que se diluían y las normas que se multiplicaban en "una absurda variedad". Además: ¿Era posible admitir que cada partido tuviera un código diferente de edificación y que resultara sencillo "compatibilizar la acción simultánea de dos policías: una federal y otra provincial?". Afirmaba, que en el planeamiento urbanístico las dificultades se acrecentaban hasta el infinito. "¿Es acaso factible –decía– hacer el Plan Regulador de un Partido que está limitado en sus cuatro costados, por otras tantas calles atravesadas, las cuales continúan indefinidamente el mismo tejido urbano? ¿Cómo sería posible ordenar el espacio urbano por sectores que, como mosaicos arbitrariamente recortados, están unidos estrechamente desde el punto de vista formal y funcional?. Proceder así –sostenía– importa desconocer un concepto que es básico en el urbanismo moderno: el de *estructura*. El Gran Londres lo ha comprendido así y ha formulado su último plan en ese nivel, para dejar a los municipios sólo el ordenamiento de detalle. Es obvio –acotaba– que la totalidad de los municipios del Gran Buenos Aires suma un plantel de efectivos que podría ser racionalizado, visto que en muchos casos se produce una innecesaria duplicación de tareas a causa de la caprichosa división jurisdiccional". Señalaba también, que la Capital Federal, "teniendo servicios de cierto nivel" y un equipamiento original sensiblemente superior al de los suburbios", veía mermada la eficacia de su prestación, por no haber encarado nunca adecuadamente "la subdivisión de sus 20.000 hectáreas de superficie que, sin duda, son exageradas para una sola autoridad". No era de extrañar entonces que el vecino de Buenos Aires no se sintiera "verdaderamente arraigado" al barrio en que vivía, ya que sólo se lo afincaba a una determinada parroquia "con propósitos electorales". En este contexto los consejos escolares habían desaparecido y las asociaciones vecinales estaban en vías de extinción, "en vista de la inexistencia de cuerpos intermedios entre ellas y la Intendencia Municipal, única y centralista".

La Ciudad de Buenos Aires, la ciudad real, a la que denominaba el Gran Buenos Aires era un continuum físico, con los mismos requerimientos y habitantes igualmente ciudadanos de un mismo país, en el que existían "diferencias de tipo impositivo manifiestamente arbitrarias". Se trataba de una sola

ciudad, pero era la única ciudad del mundo que no había resuelto estas contradicciones, mientras Londres lo había hecho en 1962, con la creación de una nueva autoridad el Greater London Council y, pocos años después, París dejó de ser la Prefecture de la Seine, para constituir una unidad mayor. En consecuencia, proponía un plan de aplicación gradual, para que Buenos Aires constituyera una jurisdicción única o bien una federación de jurisdicciones menores.[373]

Por decreto N° 1.641, del 24 de julio de 1977, el gobierno bonaerense creó una comisión integrada por el Ministro de Gobierno, el Fiscal de Estado, el Asesor General de Gobierno, los secretarios de Planeamiento y Desarrollo y de Asuntos Municipales, los subsecretarios de Gobierno y de Asuntos legislativos. La misma debía analizar "el replanteo general de la función del municipio, sus divisiones políticas, la posible creación de nuevos partidos, fusión de algunos ya existentes, reestructuración de otros o división de las comunas en sectores de mayor eficacia operativa". Se destacaba, "que el notable crecimiento poblacional en diversas zonas" determinaba "la necesidad de analizar la mayor o menor eficacia del actual sistema municipal", procurando "crear soluciones para un manejo más dinámico y apropiado a los asuntos públicos de cada lugar". Existían, se decía, "dilatadas y desiguales regiones dentro de los límites de un solo partido", que dificultaban "el flexible ejercicio, ejecución y conducción de planes regionales, como, por ejemplo, la creación de nuevos centros de desarrollo provincial", que era el caso de la proyectada instalación de un puerto nacional de aguas profundas, que obligaba "a planificar por anticipado la infraestructura en caminos, comunicaciones, la probable fundación de ciudades o de otras situaciones". A su vez, se habían establecido nuevos "polos de desarrollo industrial", destinados a descongestionar la acumulación de industrias en la zona costera, desde San Nicolás hasta La Plata, incluyendo otras localidades cercanas a la Capital Federal, por el oeste y el sur. Estos proyectos estaban comprendidos en "un estudio integral", determinado por circunstancias que en pocas décadas habían transformado la fisonomía económica y social de la Provincia.

Se consideraba necesario, por lo tanto, "afrontar una concepción municipal distinta a la que se registra en partidos de características francamente rurales, puesto que el gran conglomerado que se vincula a la metrópoli, utiliza por lo común servicios públicos generales prestados por organismos nacionales", de modo, que se debía "determinar un régimen municipal inter-

---

[373] *La Prensa*, 21 de agosto de 1977, primera sección, p. 6, cols. 4-6 y p. 7, cols. 2-4

dependiente entre estas comunas vecinas a la Capital Federal".[374]

La mencionada comisión determinó, que el territorio provincial presentaba "dos realidades disímiles", por un lado la zona costera, con ciudades balnearias y, por el otro, "el ámbito rural, con sus peculiaridades y sus típicas poblaciones", cuya actividad dependía de la labor del campo. Poco antes, por la ley N° 9.024, del 11 de abril de 1978, se crearon tres "municipios urbanos", de la Costa, Pinamar y Villa Gesell, en tierras tomadas a los partidos de General Lavalle y General Madariaga, a los que se declaró partidos. Los mismos iban a funcionar ajustándose a "normas modernas", estimándose que a corto plazo se convertirían en "comunas modelo" para el resto de la Provincia. El 1° de julio de ese año, los tres nuevos municipios comenzarían su ejercicio económico-financiero y la prestación de servicios generales.[375]

El replanteo general de la función del municipio, que tenía lugar en la Capital Federal y en el ámbito bonaerense, también se formuló en otras provincias. En junio del mismo año, se realizó en Rafaela una reunión a la que asistieron los intendentes de quince municipios, los que constituyeron un "grupo zonal de acción comunal", para estudiar y resolver los problemas que eran comunes, "dando preeminencia al interés regional sobre los intereses locales". La iniciativa nacía del hecho de que los municipios de cada zona no podían afrontar independientemente muchos de los problemas que los afectaban, especialmente los referentes a transportes, comunicaciones, obras sanitarias, etc. y, en consecuencia, debían encararlos en forma conjunta. Para que este "programa de acción intermunicipal" resultara eficaz se iba a "promover una política de comunicación permanente con los vecinos e instituciones".[376]

Entre 1974 y 1983, "los municipios tuvieron a su cargo, en promedio, poco menos del 8 % de los recursos totales gastados por el Estado", lo que indica la "poca importancia relativa de los municipios".[377]

Sin embargo, la transformación de la ciudad a comienzos de los setenta y el proceso democrático iniciado en 1983 plantearon la necesidad de hacer una revisión del rol del municipio en el proceso de cambio urbano. "La ciudad, –afirman Herzer y Pirez–, hoy más que nunca, está en crisis. No logra incorporar a su población en la estructura ocupacional, no logra producir de

---

[374] *La Prensa*, 27 de julio de 1977, p. 6, cols. 1-3
[375] *La Prensa*, 25 de junio de 1978, primera sección, p. 8, cols. 1-3
[376] *La Prensa*, 30 de junio de 1978, primera sección, p. 6, col. 1
[377] Herzer, Hilda y Pírez, Pedro. (compiladores). *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*. Buenos Aires, 1988, p. 18

manera accesible para gran parte de sus habitantes los bienes y servicios que hacen a la dinámica urbana y que constituyen componentes básicos de la reproducción de la fuerza de trabajo (suelo, vivienda, equipamientos, servicios de salud, educación, etc.). Ante esa crisis, los diferentes sectores sociales que componen las ciudad reaccionan de manera distinta: las clases medias altas y altas inician procesos de privatización de la ciudad, sustituyendo total o parcialmente a los organismos públicos con producciones mercantiles; las clases medias tradicionales ven deteriorar sus ingresos y a la vez asisten a la precarización de gran parte de los servicios públicos a los que estaban acostumbradas; los sectores populares, excluidos del mercado, deben producir por sí mismos, en diferentes experiencias de "autoconstrucción", buena parte de la ciudad o depender de un estado cada vez más débil".

En este contexto, los municipios tienen hoy "atribuciones formales suficientes (por lo general), con una vida política no siempre representativa y con recursos por demás insuficientes, en un contexto de concentración estatal que los ha debilitado junto con las provincias para el cumplimiento descentralizado de sus funciones estatales".[378]

XIII. Conclusión

En la actualidad se manifiesta el deseo de fortalecer el municipio, como sustento básico del constitucionalismo moderno. En los tiempos actuales, la compleja y complicada realidad social no concuerda con el escenario en el cual tuvo su origen y desarrollo el municipio tradicional, que inspiró a aquellos que vieron en él un factor fundamental para el progreso social.. La inmediatez y la vecindad, inherentes al lugar, a lo local, carecen hoy de significación. La globalización ha impactado en la vida social y el municipio no ha escapado a sus consecuencias. El lugar, lo local, ámbito propio del municipio, dice Giddens, "se hace crecientemente fantasmagórico" y lo que "estructura lo local no es simplemente eso que está en escena, sino que la "forma visible" de lo local encubre las distantes relaciones que determinan su naturaleza".[379]

Por otra parte, las funciones administrativas en el municipio tradicional, dirigidas a aplicar impuestos reducidos a las necesidades que todo el vecindario sentía, podían ser desempeñadas por un vecino austero y honrado. Pero, en el nuevo contexto temporal y espacial, las funciones administrativas, que en el municipio tradicional no requerían para su desempeño grandes do-

---

[378] Ibídem, pp. 8-9

[379] Giddens, Anthony. *Consecuencias de la Modernidad*. Madrid, 1997, p. 30

tes y, por lo tanto, hacían vislumbrar la participación de los vecinos en el ejercicio práctico de la democracia en el ámbito lugareño, siendo cada vez más complejas y complicadas, fueron paulatinamente burocratizando el municipio, que hoy es administrado por tecnócratas y por políticos, que ven en él el principio de una carrera en el Estado. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, hoy "el pequeño municipio origina problemas verdaderamente insolubles, ya que no cuenta con la infraestructura técnica, financiera y administrativa suficiente para el cumplimiento del gobierno local y se requiere el auxilio de las relaciones intermunicipales o de organismos provinciales y centrales para superar las dificultades del infra-municipio". A esto cabe agregar, que los municipios que tienen como base a una metrópolis o a una megalópolis deben enfrentarse a una problemática sumamente compleja. Por este motivo, la tipología de los municipios se formula, normalmente, sobre la base de la población, es decir, pequeños, medianos y grandes.

En el presente el concepto de municipio, tal como lo concibió el municipalismo clásico, está en crisis, debido a que lo local y las relaciones de vecindad no tienen la misma significación que tuvieron en otro tiempo, a las consecuencias de la planificación y a la modificación de la ciudad, que invita, como dice Harvey, a rehacerla, a definir una forma en la que se pueda vivir.[380] Si con el progreso de la ciencia política, los municipios se instituyeron por cartas orgánicas que les confirieron y limitaron sus poderes, ninguna reforma necesaria para adaptarla a la vida moderna "puede llegar en su innovación a cambiarle su carácter esencial y distintivo, aquel que fue su rasgo peculiar en los pueblos adonde hoy ocurre la historia deseosa de averiguar su existencia y origen".[381]

El municipio se encuentra en un estado de evolución que es preciso determinar y para ello podría ser provechoso el principio de analogía, que Vico aplicó, sosteniendo "que ciertos períodos de la historia mostraban un carácter general que informaba todos los detalles particulares, carácter que, por otra parte, reaparecía en otros períodos históricos, de suerte que dos períodos distintos podían tèner las mismas características generales, de donde era posible deducir analógicamente el uno del otro".[382] Weber también empleó este principio, pensando "que las tensiones que se desarrollaron en el mundo antiguo entre la economía agraria de los grandes latifundios y el creciente comercio y manufactura podían iluminar algunos de los problemas a los que debía

---

[380] Harvey, David. *La condición de la postmodernidad*. Buenos Aires, 1998, p. 18
[381] De la Torre, *El régimen municipal*, p. 21
[382] Collingwood, R.G. *Idea de la Historia*, 3ª. edición, México, 1968, p. 73

hacer frente la Alemania de su tiempo".[383] Estableciendo las características generales del presente con las de otros períodos de la historia, se podría percibir mejor si el municipio tradicional es compatible con la realidad social y, en caso contrario, cual es la esencia del sistema de gobierno local que lo está suplantando. Esta cuestión, en mi opinión, es la que debe ser analizada en este momento.

[383] Giddens, Anthony. *Política, Sociología y Teoría Social*. Barcelona, 1997, p. 24

FUENTES CONSULTADAS

Archivo General de la Nación. (A G N)
Archivo Histórico de la Provincia de Río Negro. (A H P R N)
Congreso Nacional. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. (C N. D S C D)
Congreso Nacional. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. (C N. D S C S)
Museo Histórico Regional "Emma Nozzi". (M H R E N)
Registro Oficial del Gobierno de Buenos Aires. (R O G B A)
Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. (R O P B A)
Legislatura del Estado de Buenos Aires. Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. (L E B A. D S C D)
Legislatura del Estado de Buenos Aires. Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. (L E B A. D S C S)
Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. (L P B A. D S C D)
Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. (L P B A. D S C S)

DIARIOS Y REVISTAS

Clarín. Buenos Aires
El Argentino. La Plata
El Chubut. Comodoro Rivadavia
El Economista Argentino. Buenos Aires
El Diario. Buenos Aires
El Nacional. Buenos Aires
El Pueblo. Patagones
El Río Negro. Patagones - Viedma
El Rivadavia. Comodoro Rivadavia
La Nación. Buenos Aires
La Nueva Era. Patagones
La Pampa. Buenos Aires
La Prensa. Buenos Aires
La Razón. Buenos Aires
La República. Buenos Aires
La Unión. Río Gallegos
Mercado. Buenos Aires

BIBLIOGRAFIA

Alberdi, Juan Bautista. *Derecho público provincial argentino*. Buenos Aires, 1928

Alen Lascano, Luis C. "El régimen municipal y su evolución jurídico-institucional en Santiago del Estero". En: Academia Nacional de la Historia. *Sexto Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*. Buenos Aires, 1987

Barba, Fernando Enrique. "La reforma de la ley electoral de la Provincia de Buenos Aires (1913) y la intervención federal de 1917". En: Academia Nacional de la Historia. *Duodécimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*. Buenos Aires, 2003

Bernard, Tomás Diego. *Vigencia de la república representativa municipal. El nuevo derecho público provincial y los municipios*. La Plata, 1988

Braun Menéndez, Armando. "Primera presidencia de Roca (1880-1886)". En: Academia Nacional de la Historia. *Historia Argentina Contemporánea. 1862-1930*, volumen I, primera sección, Buenos Aires, 1963

Carranza, Arturo B. *La cuestión Capital de la República. 1826-1887*. Buenos Aires, 1928

Collingwood, R.G. *Idea de la Historia*, 3ª. edición, México, 1968

Cortabarría, Jorge Juan. "El régimen municipal en la provincia de Buenos Aires según la constitución provincial de 1889 y la ley orgánica de las municipalidades de 1890". En: *Revista de Historia del Derecho "R. Levene"*, 29, Buenos Aires, 1992

- "El régimen municipal en el "Plan de Reformas de la Constitución de Buenos Aires" de Luis V. Varela (1907)". En: *Revista de Historia del Derecho*, 20, Buenos Aires, 1992

De la Torre, Lisandro. *El régimen municipal*. Buenos Aires, 1889

Díaz, Benito. *Juzgados de Paz de la Campaña de la Provincia de Buenos Aires (1821-1854)*. Buenos Aires, 1959

Echeverría, Esteban. *Dogma Socialista*. La Plata, 1940

Ensinck, Oscar Luis. "El régimen municipal en la provincia de Santa Fé". Separata del tomo III de la *Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fé*. Año 1970

Entraigas, Jorge Raúl y Entraigas, Beatriz del V.M. de. "Territorio Nacional del Río Negro: su organización político-administrativa (1884-1897)". En: Academia Nacional de la Historia. *Congreso Nacional de Historia sobre la*

Giddens, Anthony. *Consecuencias de la Modernidad*. Madrid, 1997

- *Política, Sociología y Teoría Social*. Barcelona, 1997

González Calderón, Juan A. *El general Urquiza y la organización nacional*. Buenos Aires, 1940

Gorla, Carlos María. "Los primeros años de General Roca". En: *Trabajos y Comunicaciones*, nº 22. La Plata, 1973

- "La implantación del régimen municipal en Patagones". En: *GEODEMOS, Nº 6*. Buenos Aires, 2003
- "La Municipalidad de Patagones. 1856-1860". Academia Nacional de la Historia. *Duodécimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*. Buenos Aires, 2003

Harvey, David. *La condición de la postmodernidad*. Buenos Aires, 1998

Heras, Carlos. *La supresión del Cabildo de Buenos Aires*, Humanidades, XI, Buenos Aires, 1925

- "Antecedentes sobre la instalación de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (1852-1854)". En: *Trabajos y Comunicaciones*, Nº 1, Buenos Aires, 1949

Hernández (h), Antonio María. *Derecho Municipal*. Buenos Aires, 1997

- "El régimen municipal". Apartado de la *Nueva Historia de la Nación Argentina*, tomo VIII, cuarta parte. La Argentina del siglo XX. c. 1914-1983. Buenos Aires, 2001

Herzer, Hilda y Pírez, Pedro. (compiladores). *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*. Buenos Aires, 1988

Levaggi, Abelardo. "La organización municipal de la Ciudad de Buenos Aires en los años previos a su federalización (en torno a la Convención Constituyente Bonaerense de 1870-1873 y la reforma de 1878)". En: *VI Congreso Internacional de Historia de América*, tomo V, Buenos Aires, 1982,

Levene, Ricardo. *Historia de las ideas sociales argentinas*. Buenos Aires, 1947

Leyes y decretos promulgados en la Provincia de Buenos Aires desde 1810 a 1876. Recopilados y concordados por el Dr. Aurelio Prado y Rojas. Buenos Aires, 1878

Macchi, Manuel E. *Creación de la Municipalidad de Buenos Aires en 1852*. Concepción del Uruguay, 1981

Malaver, Antonio E. "Organización municipal de la ciudad de Buenos Aires". En: *Revista de Legislación y Jurisprudencia*. Buenos Aires, 1878

Macchi, Manuel E. *Creación de la Municipalidad de Buenos Aires en 1852.* Concepción del Uruguay, 1981

Malaver, Antonio E. "Organización municipal de la ciudad de Buenos Aires". En: *Revista de Legislación y Jurisprudencia*. Buenos Aires, 1878

Martínez Sierra, Ramiro. *El mapa de las pampas*. Buenos Aires, 1975

Melo, Carlos R. *El desarrollo y gobierno de la ciudad argentina*. Córdoba, 1937

Molina, Raúl A. *Crónica abreviada de la vida municipal de Buenos Aires hasta mediados del siglo XIX*. Buenos Aires, 1942

Mommsen, Teodoro. *Historia de Roma*. Buenos Aires, 1960

Murga, Ventura y Leoni Pinto, Ramón A. *La Municipalidad de San Miguel de Tucumán. 1656 – 1867 – 1967*. Tucumán, 1967

Mouchet, Carlos. *Pasado y restauración del régimen municipal*. Buenos Aires, 1957

Ramos Mejía, Francisco. *El federalismo argentino*. Buenos Aires, s/f,

Romero, José Luis. *Las ideas políticas en Argentina*. Buenos Aires, 1969

Saenz Valiente, J.M. *Bajo la campana del Cabildo*. Buenos Aires, 1952

Sánchez Ceschi, Eduardo A. *Crónica histórica de Carmen de Patagones. 1852-1855*. Buenos Aires, 1938

Sarmiento, Domingo Faustino. *Facundo*. Buenos Aires, 1938

- *Obras*. Buenos Aires, 1887-1903
- *Obras completas de Sarmiento*. Buenos Aires, 1948

Tierras, colonias y agricultura. *Recopilación de leyes, decretos y otras disposiciones nacionales*. Buenos Aires, 1895

Valdeavellano, Luis G. de. *Historia de España*, 2ª. edición, Madrid, 1955

Zapico de Scheverin, Hilda Raquel. "1914-1917. El régimen de los comisionados y la ruptura de la autonomía comunal bahiense". En: Academia Nacional de la Historia. *Sexto Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*. Buenos Aires, 1997

Zorraquín Becú, Ricardo. *La organización política argentina en el período hispánico*. 2ª. edición, Buenos Aires, 1962

CARLOS MARIA GORLA. Nació en Buenos Aires, el 19 de septiembre der 1941. Egresó del Instituto Nacional Superior del Profesorado, como profesor en Historia y, posteriormente, obtuvo el grado de doctor en la Universidad de Sevilla (España). Es, además, auxiliar técnico de Museos. Ejerció en Viedma, provincia de Río Negro, como profesor titular en el Instituto Superior del Profesorado y, posteriormente, como profesor con dedicación exclusiva, en la Universidad Nacional del Comahue. Actualmente se desempeña como profesor en la Universidad Argentina John F. Kennedy. Desde 1980 es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).
Es autor de numerosos trabajos. Fue distinguido por la Subsecretaría de Cultura de la Nación, en el certamen "Producción regional. 1968-1970. Región Patagónica" y la Sociedad Argentina de Estudios Geográficos le otorgó el Premio "Al Mérito Geográfico" 1998.